جامعــة الحــاج لخضـر ـ باتنــة ـ
كليـة الحقـــوق والعلوم السياسية
قسـم الحقوق





الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية

ـ دستور 1996ـ

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهـــادة الماجستير في العلوم القانونية
تخصص: قانون دستوري

إعداد الطالبة:
سعاد عيادي

إشراف الدكتور:
عبد القادر دراجي

لجنـــة المناقشـــة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. محمد الأخضر بن عمران	أستاذ محاضر	جامعة الحاج لخضر ـ باتنة ـ	رئيسـا
د. عبد القادر دراجي	أستاذ محاضر	جامعـة الحاج لخضر ـ باتنة ـ	مشرفـا ومقررا
أ.د. عمر فرحاتي	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد خيضر ـ بسكرة ـ	عضوا مناقشا
د. نادية خلفة	أستاذة محاضرة	جامعـة الحاج لخضر ـ باتنة.	عضوا مناقشا

السنـــة الجامعيـــة:
2014ـ2013

يقول العميد الأصفهاني:

إني رأيت أنه يكتب أحد كتابا في يومه

إلا قال في غده لو غيرت هذا لكان أحسن،

ولو زيد هذا لكان يستحسن،

ولو قدم هذا لكان أفضل،

ولو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر،

وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر.

إهداء

إلى سراج عقلي ولب قلبي أمي وأبي،

دمتم نورا لقلبي وتاجا فوق رأسي.

إلى من كانوا دوما بجانبي نورا على درب علمي

كانوا أجمل شعلة، هم اعز ما في الوجود إخوتي: عثمان، عميروش، عامر، مرزاقة، نادية زينة، حفظهم الرحمان.

صار الدهر لمعرفتكم أجمل الأيام وصار العمر بلقائكم أحلى الأماني إلى صديقاتي: سعاد، ياسمين، كريمة، أمال، سمية.

إلى كل من يعرفني من قريب أو بعيد ولم يكتبه قلمي

..........................أهدي هذه المذكرة.

مقدمـــة

مقدمة:

كان الصراع قديما من أجل إيجاد قاعدة تقيد السلطة في الدولة القانونية اذ لا يمكن أن تكون دون حدود تقف عندها، بحيث تتجاوز بموجبها نطاق وظيفتها واختصاصاتها مما يحول دون استبدادها وطغيانها، والقانون وحده هو القادر على تقويمها بموجب النصوص التي تنظمها وتقييد تصرفاتها، وبالتالي التزام القائمين على السلطة بالقانون لأن تركيز السلطة في يد واحدة أو هيئة واحدة من شأنه أن يؤدى إلى الاستبداد والفساد، وبهذا نكون أمام الدولة البوليسية التي يرى فيها ممارسو السلطة أنهم فوق القانون.

لذا لا يمكن أن نكون أمام دولة القانون إلا بوضع قيود عند ممارسة السلطة فلا يخضع الحكام إلا لسلطان القانون، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بتطبيق أهم مبدأ تقوم عليه دولة القانون ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

فمبدأ الفصل بين السلطات يعتبر من أهم الركائز التي تقوم عليها دولة القانون، ومؤدى هذا المبدأ أن توزع وظائف الدولة وتقسم بين هيئات مختلفة، لأن تجميع السلطة في يد واحدة من شأنه أن يعصف بالحرية، فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

فلكي تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها والقيام بوظائفها في تحقيق الديمقراطية لعامة الشعب يجب فصل السلطات التي تباشر هذا العمل، لضمان عدم انحراف هذه الهيئات في مزاولة سلطاتها، فتقسيم وظائف الدولة بين مختلف الهيئات يجعل الأمور مستقرة، وبالتالي فمبدأ الفصل بين السلطات يمنع الاستبداد الذي تجنح إليه السلطة إذا ما تركزت في جهة واحدة.

وبتوزيع السلطة تراقب كل هيئة غيرها من الهيئات وتلزمها حدودها، وبالتالي تمنع كل سلطة السلطة الأخرى من أن تُسيء استعمال سلطاتها، ومن ثم تكفل الحماية الواجبة لحقوق الأفراد وحرياتهم.

وقد أقام **منتسكيو** فكرة الفصل بين السلطات على أساس، أنه إذا اجتمعت السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة انعدمت الحرية، حتى ولو كانت الهيئة المسيطرة على هذه السلطات هو الشعب ذاته، فقسم السلطة في الدولة إلى ثلاث سلطات بالنظر لوظائف الدول، وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ويجب أن تستند حسب **مونتسكيو** هذه الوظائف إلى سلطات ثلاث متميزة.

فتتولى السلطة التشريعية وظيفة التشريع، التي تعني سن القوانين التي تنظم حياة الأفراد وتنظم العلاقة بينهم وبين السلطات الحاكمة داخل الدولة، نظرا لكونها ممثلة من كافة الأفراد، ولا يقتصر دورها على الوظيفة التشريعية فقط بل تمارس الوظيفة الرقابة والمالية.

أما السلطة التنفيذية فتتولى مهمة تنفيذ القوانين المنظمة لأمور الجماعة، بهدف حماية أمن المواطن وصيانة حقوق وحريات الأفراد.

في حين تختص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين أفراد المجتمع من خصومات.

غير أن الحقيقة التي لا يجب أن تغييب عن الذهن، هو ذلك الفرق الشاسع الموجود بين التنظير لمبدأ الفصل بين السلطات ومتطلبات الواقع العملي، فعلى الرغم من الحرص على تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن الواقعية السياسية فرضت التعاون والتأثير المتبادل فيما بين السلطات خاصة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لأن الفصل المطلق بينها يؤدى إلى عكس مقصوده، فمعناه الحقيقي لا يكون إلا نسبيا يسمح بعلاقات تداخل بين السلطات المختلفة بدرجة متفاوتة من نظام السياسي إلى آخر، لأن انفراد كل هيئة من الهيئات الثلاث بسلطة من السلطات يفتح المجال أمامها للاستبداد والحكم المطلق.

وعلى هذا الأساس نجد أغلب الأنظمة السياسية نصت دساتيرها على مجالات واسعة للتعاون السلطات الثلاث فيما بينها، ومنحتها وسائل ضغط متبادلة لكي تحقق التوازن والتأثير المتبادل الذي تقتضيه متطلبات النظام السياسي.

ويمكن ملاحظة هذا التفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، خاصة في الأنظمة البرلمانية أين تملك كلا من السلطتين صلاحيات عديدة تخول لها التدخل في اختصاصات بعضها البعض، والمثال على ذلك مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي وبشكل واسع إلى جانب البرلمان، وفي المقابل يشارك هذا الأخير في الكثير من الاختصاصات الحيوية للسلطة التنفيذية خاصة فيما يتعلق بالسياسية الخارجية.

أما في النظام الرئاسي وعلى رأسها النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، فبالرغم من تبني دستورها لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات، إلا أنه يمكن أن نجد مجالات عديدة للتعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين.

فالفصل المرن بين السلطات يهدف أساسا إلى تحقيق الديمقراطية، إذ لا يكفي تعدد الهيئات الحاكمة للقول بوجود نظام ديمقراطي يكفل للمحكومين حرياتهم وحقوقهم، ولكن يجب أن تكون ممارسة السلطة مشاركة بين الهيئات، بحيث لا يكون لأية هيئة القدرة على التصرف بصورة

منفردة، ومن ثم يجب أن توجه هذه الهيئات نحو ممارسة اختصاصاتها بالاتفاق فيما بينها ومنع كل منها بالتصرف منفردا.

أما بالنسبة للتجربة الدستورية الجزائرية فنجدها قد تأرجحت في الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات عبر تاريخ هذه التجربة بين الإقرار والإنكار، حيث نلمس حيرة وتردد المؤسس الدستوري الذي لم يفرد للمبدأ مكانة خاصة في النظام.

ففي دستور 10 سبتمبر 1963 رفض مبدأ الفصل بين السلطات حيث يرى فيه لعبة لتجزئة السيادة الوطنية، لذا تبنى وحدة السلطة واندماجها ورفض ما عاداه، بدعوى أن النظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين لن يضمنا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمان مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغليب مصلحة الشعب صاحب السيادة.

واستمر الوضع إلى حين وضع دستور22 نوفمبر 1976 والميثاق الوطني، فنصت الوثيقتين على ضرورة اندماج السلطات لصالح الرئيس قائد الحزب والدولة، وفي الوقت ذاته نص نظريا على توزيع السلطات وقد سماها بالوظائف، مؤكدا على حماية النظام الاشتراكي، إلاّ أن هذا الطرح قد كذّبه الواقع والظروف، حيث أن الأهداف المنشودة في النظام الاشتراكي من تحقيق العدالة والمساواة وتحقيق مشاركة الشعب في الحكم والقضاء على الطبقية وحرّية التعبير، وتعدّد الأحزاب واعتماد نظام الجمع بين السلطات، لم تتحقق مما أدى إلى قيام انتفاضة أكتوبر وما نتج عنها من مطالبة الشعب بالتغيير والمشاركة في الحكم ومطالبته بالديمقراطية وتعدّد الأحزاب وهو ما جاء به دستور 1989، والذي حمل في مضامينه مبادئ جعل من الجزائر ترقى إلى مصاف الدول الديمقراطية.

وعلى هذا الأساس نجد دستور 28 نوفمبر 1996 قد اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات خاصة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، غير أن هذا الفصل لا يعني إقامة سياج مادي يفصل فصلا تاما بين السلطات، فالاستقلال بين السلطات في دستور 1996 حقيقة واقعة ولكنها لا تتنافى مع التعاون، فالتعاون وتقاسم السلطات لا يعنى تجاوز إحداهما لحدودها والمساس بنطاق أو اختصاص الأخرى.

فقد عمل دستور 1996 على إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وقيام تعاون بينهما بامتلاك كل واحدة منهما وسائل في مواجهة الأخرى، لضمان التنسيق المتبادل بينهما تحقيقا وخدمة للمصلحة العامة للأمة، ولن يتحقق ذلك إلا بتجاوز النظرة الذاتية الضيقة

وانعزال أحداهما عن الأخرى، وفق ما تفرض تلك الصلة من انفصال واتصال في نطاق مبدأ التعاون والتوازن.

فإذا ما استبدت السلطة التشريعية بوظائفها أصبحت الحكومة ضعيفة وغير مستقرة وعاجزة عن مواجهة المهام المسندة إليها، أما إذا تشبثت السلطة التنفيذية برأيها تصبح السلطة التشريعية ضعيفة ولا تستطيع التعبير عن الإرادة وتصبح مظهرا خداعا للديمقراطية.

لذا عمل المؤسس الدستوري الجزائري على جعل عمل التشريع تعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالبرلمان لا يستطيع ممارستها بصورة مستقلة، بالرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمله، والسلطة التنفيذية لا تتولى التشريع وإنما يقوم اختصاصاها أساسا في إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، إلا أنه واستثناء من هذا الأصل تتعاون السلطة التنفيذية في العمل التشريعي مع البرلمان، حيث أعطى لها المشرع حق التدخل في حالات محددة، فتساهم في عملية سن القوانين وتشارك خاصة في الإجراءات التشريعية.

إذ نجد الضرورة المعاصرة المحلية والإقليمية والدولية في كافة الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحتى الثقافية، هي التي توجب تفعيل العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لتصبح في مجال التشريع علاقة تعاون بكامل أبعادها، انطلاقا من الهدف الأساسي هو خدمة الوطن والمواطن وتلبية المتطلبات المستجدة والمتطورة عبر مواكبة المتغيرات الدولية والذي يعطى مناخا سياسيا أكثر استقرار لتطوير المجتمع في كل المجالات.

إن الهدف من مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاصات التشريعية في البداية، هو إيجاد مجال خاص بها للتشريع فيه وفقا لخصوصية هذا التشريع، وتحقيق التكامل بين السلطتين وفقا لما تمليه الضرورة، إلا أن التنافس دفع بالسلطة التنفيذية لإقحام نفسها على مستوى الاختصاص الذي يمثل الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية.

حيث تمارس صلاحيات تشريعية جد واسعة، جاوزت بذلك حدودها المرسومة في النصوص القانونية، حتى أصبح القانون يبدو وكأنه صناعة خالصة للسلطة التنفيذية، وحصرت بذلك دور البرلمان في دائرة ضيقة هي التصويت على القانون.

فبلغ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية أقصى ما يمكن أن تبلغه مما أدى إلى تهميش السلطة التشريعية لدرجة أنها هي التي تقوم بدور ثانوي وطفيف إن لم نقل رمزي لأبعد الحدود، وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، التي سيطرت وهيمنت على البرلمان وأصبح لها مكان الصدارة في الدولة.

وقد عمل المؤسس الدستوري على تكريس ظاهرة الحكومة المشرعة ببالغ الاهتمام مانحا التفوق للسلطة الدخيلة عن هذا الاختصاص ألا وهي السلطة التنفيذية، ويتأكد ذلك من خلال تجاوزها من طرف الرئيس، عند لجوئه إلى إرادة الشعب مباشرة صاحب السلطة، أو من خلال التشريع الرئاسي بشكل مستقل عن طريق الأوامر، إذ تنطوي على قيد كبير على الحياة التشريعية للبرلمان، لأنها تؤسس قاعدة قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالتشريع لغياب ضوابط حقيقية تحد من استعمالها.

بل ويتجلى ضعف المؤسسة التشريعية أكثر من خلال هيمنة وسيطرة وإدارة الحكومة على كامل مراحل الإجراءات التشريعية، حيث تملك حق المبادرة بالتشريع، بل أصبحت المشاريع القادمة من الحكومة تحظى بالأولوية في المناقشة، والحجة التي تستند إليها في ذلك أن البرلمان بحاجة إلى خبرة الحكومة، وبالتالي خول هذا التدخل للسلطة التنفيذية لكي تضع بصماتها على ترتيب المواضيع والتمكن من أعمال البرلمان.

لتصبح السلطة التشريعية تابعة إن لم نقل مسيرة من قبل السلطة التنفيذية، وهذا راجع إلى الوسائل الدستورية والقانونية التي تستطيع بواسطتها النفوذ والتأثير على البرلمان، بالإضافة إلى السلطات الواسعة التي تتمتع بها وبالخصوص رئيسها، خاصة في إطار الظروف الاستثنائية التي جعلت من رئيس الجمهورية يتوسع توسعا كبيرا على حساب البرلمان، متجاوزا بذلك نطاق الدستور بحجة الحفاظ على المصلحة العامة.

ذلك ما يؤدي إلى رجحان السلطة التنفيذية وفقدان التوازن بين السلطتين، وحصر دور النواب في دائرة ضيقة تتمثل في الموافقة على ما تقدمه الحكومة من مشاريع، وهو ما يؤكد عدم الفهم السليم لمبدأ التوازن بين السلطتين من طرف المؤسس الدستوري، لأن الفهم السليم للمبدأ لا يؤدي إلى التأرجح.

ولذلك هذه الدراسة حاولت تشريح علاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، لكي تبني علاقة تكامل وليس تضاد سياسي، أو ما يصطلح عليه دستوريا التعايش دون استحواذ سلطة دستورية على سلطة دستورية أخرى، أي تنظيم هذه العلاقة، وعليه أي تنظيم قد يكون على خلفية تنظيم تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي سواء من حيث المجال أم من حيث المشاركة في الإجراءات التشريعية داخل المؤسسة البرلمانية.

وعلى أي حال، حتى لا يقال على ما تقدم بأنه حكما مسبقا، هذا ما نحاول إثباته، ولن يكون ذلك إلا بالدراسة والتحليل لأحكام الدستور ولقواعد القانون العضوي المحدد لتنظيم

المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، والأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

- هل مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع والإجراءات التشريعية داخل المؤسسة البرلمانية يعد فعلا شكل من أشكال التعاون والتنسيق والتعاضد بين السلطتين أم أنه تدخل في اختصاصات البرلمان باعتباره هو الأصل في التشريع؟

ومن الواضح أن هذه الإشكالية تضم في جوانبها أفكار مترابطة يمكن تفصيلها في شكل تساؤلات فرعية يشكل كل واحد منها محورا من المحاور الأساسية لهذا البحث، ويمكن إجمالها فيما يلي:

- إذا كانت الفكرة السائدة بشأن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقوم على أساس التكامل والتعاون فيما بينها، فهل ما أضفى إليه النظام الدستوري بشأن إبرام المعاهدات والرجوع إلى إرادة الشعب وممارسة حق الاعتراض أقر ذلك التعاون ؟

- لرئيس الجمهورية سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة غيبة السلطة التشريعية المكلفة بالتشريع، بالإضافة إلى استعمال هذه التقنية في ظل الظروف الاستثنائية، فما هو تأثيره على العلاقة بين السلطتين، وما مدى التكامل بين الهيئتين بناء على ممارسة السلطة الاستثنائية؟

- للوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين، فهل ممارسة هذا الحق يشكل مظهر من مظاهر اختلال التوازن وهيمنة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية؟

- ومن جهة أخرى ما هي صور مشاركة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في مختلف الإجراءات التشريعية التي يمر عليها القانون أمام غرفتي البرلمان؟

أهمية الموضوع:

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدول الحديثة، ذلك لأنها تعد الإطار الهام للتعبير الدستوري عن الإرادة الشعبية، والمجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين السلطات ومؤسسات الدولة المختلفة، بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة في الأداء.

وعلى هذا الأساس، يظهر لنا أهمية البحث في مثل هذا الموضوع إذ له أهمية كبرى، إذ أن الواقع العملي أثبت أن الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية في تزايد مستمر نتيجة الاتجاه الحديث نحو تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبراتها العملية. وبسبب التطورات الحديثة وضرورة مواجهة الدولة للظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وأمنها في خطر، فقد وجدت السلطة التشريعية نفسها غير قادرة على مواجهة تلك الظروف لأن التشريعات في مثل هذه الحالات تحتاج إلى قدر من السرية والسرعة، هذا ما أحكم قبضة السلطة التنفيذية وبالأخص رئيس الجمهورية على التشريع الوطني.

ويتمثل اتساع دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع، بدءا من حقها في اقتراح القوانين حيث أصبحت الغالبية الكبرى من تلك المشاريع تقدم من طرف الحكومة، وناهيك عن الدور المتميز الذي تقوم به أثناء مناقشة والتصويت على القوانين داخل غرفتي البرلمان، مما يؤدي بنا للقول أن السلطة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية هي برلمان مستقل وأن وظيفته التشريعية هي من أهم اختصاصاته على الإطلاق، مما يجعل من هذا البحث بحق موضوع الساعة له أهمية كبيرة.

من هنا تتضح أهمية الدراسة وتحليل دستور 28 نوفمبر 1996 فيما يخص هذه الصلاحية.

أهداف الدراسة:

- البحث عن توزيع منسجم للسلطة بعيدا عن الاستبداد والتعسف، بهدف إحداث التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، بجعل هذه الأخيرة صاحبة الاختصاص الأصلي في مجال التشريع، أي جعلها تتمتع بصفة الولاية العامة في هذا المجال، والسلطة التنفيذية صاحبة الولاية الاستثنائية.
- الرغبة في كشف وتقييم نقاط القصور في النصوص الدستورية والقانونية، وذلك من خلال تحليلها والوقوف على عيوبها وتصويبها بهدف إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين.
- قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع والتي اتسمت في معظمها بالسطحية، مركزين على اختصاص التشريع عن طريق الأوامر فقط، ولم تكن دراسات معمقة تشمل كل ما يحيط بالاختصاصات التشريعية سواء من العمل التشريعي أو الناحية الإجرائية الذي يمكن لها أن تحدد لنا حدود السلطة التنفيذية في هذا المجال.

فمن خلال هذه الدراسة نحاول ضبط هذه الاختصاصات وبشكل معمق، وذلك بالإسقاط على التنصيص والتطبيق الدستوري الجزائري.

- وأكاديميا كان الهدف من الدراسة المساهمة في إثراء المكتبة القانونية.

منهج الدراسة:

لاعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير تم اعتماد الطرق المنهجية التالية:

- المنهج الوصفي التحليلي: فالوصف من خلال استعراض الاختصاصات التشريعية لسلطة التنفيذية، والتحليلي بهدف تحليل بعض مواد الدستور وذلك بالوقوف عند أراء فقهاء القانون الدستوري.

- المنهج التاريخي المقارن : وهذا من خلال إجراء بعض المقارنات بين الدساتير السابقة ودستور1996، ودساتير بعض الدول، بهدف استخلاص العبر.

وقد استندت في تقسيم البحث إلى فصلين وفق الخطة التالية:

الفصل الأول: الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية.

المبحث الأول يركز على الاختصاصات التشريعية التي يمارسها رئيس الجمهورية في إطار التعاون والتنسيق بين السلطتين، بينما المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى انفراد السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) بالتشريع في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ليتولى جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية في الظروف الاستثنائية، حيث تجعله يتمتع بصلاحيات تشريعية واسعة في مقابل انحصار دور البرلمان.

الفصل الثاني: تطرقت للدراسة في هذا الفصل، إلى مختلف الإجراءات التشريعية التي تمر بها النصوص القانونية، مبرزة دور السلطة التنفيذية في العمل الداخلي للبرلمان من بداية العمل التشريعي إلى غاية نهايته وقسمته إلى مبحثين.

المبحث الأول تركز الدراسة على أول إجراء من الإجراءات التشريعية والمتمثل في حق المبادرة بالتشريع الذي يعد مفتاح الحكم، ومن جهة أخرى تم عرض مختلف المراحل التي تمر عليها مشاريع القوانين محاولة مني لإبراز الفاعلون في ممارسة حق المبادرة داخل السلطة التنفيذية.

في المبحث الثاني حاولت أن أبين أوجه مشاركة الحكومة في مسار إعداد القانون على مستوى البرلمان من خلال حضورها عند ضبط جدول أعمال الدورة حيث تحدد ترتيب الأولوية، كما تشارك في أشغال اللجان والجلسات العامة والتدخل وإبداء الرأي، كما يمكنها أن تطلب المناقشة المحدودة وهي تشارك في هذه المناقشة، وسننظر في صلاحية الوزير الأول عند دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد في حالة وقوع خلاف بين الغرفتين حول نص ما.

وقد انتهى البحث بخاتمة تضمنت أهم ما توصلنا إليه من نتائج واقتراحات.

الفصل الأول:
الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

الفصل الأول:

الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

رئاسة الجمهورية هي المنصب المحوري في الدولة فقد منحها الدستور أوسع الصلاحيات وأحاطها بهالة من العظمة منذ انتخابه من الشعب، فسلطاته تطال كافة الهيئات العامة في الدولة باعتباره المكلف بالعمل على احترام الدستور والدفاع عنه والسهر على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير المنتظم للمؤسسات والنظام الدستوري والسعي من أجل تدعيم مسار الديمقراطية واحترام حرية اختيار الشعب والمحافظة على سلامة التراب الوطني.

وعلى هذا الأساس نجد رئيس الجمهورية يساهم في الوظيفة التشريعية والتي تبدو ضرورية من الناحية قانونية لإصدار التشريع مع البرلمان بموجب وسائل متعددة تتخذ مظاهر التعاون.

وعلى مستوى ما تقدم، خص المشرع رئيس الجمهورية بصلاحية إبرام المعاهدات الدولية والتي تحتل المرتبة الثانية في النظام القانوني بعد إبرامها والتصديق عليها، والذي تنفرد بها المؤسسة التنفيذية بعيدا عن البرلمان، حيث لم خول المشرع الدستوري لهذا الأخير سوى الموافقة الصريحة فقط.

ومن جهة أخرى لرئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة للهيئة الناخبة من أجل الاحتكام إليها بصدد مشروع أو اقتراح قانون، بصفة مباشرة وبدون وساطة، وله أن يلجأ إلى استعمال هذه التقنية خاصة عندما يقرر تعديل بعض الأحكام الواردة في الدستور، متجاهلا بذلك إرادة البرلمان.

وحتى تكون النصوص القانونية متسقة مع أحكام الدستور، خول المشرع الدستوري لرئيس السلطة التنفيذية صلاحية رقابتها عن طريق حقه في طلب إجراء مداولة ثانية، فحق الاعتراض يعتبر وسيلة أساسية تهدف إلى توسيع سلطة الهيئة التنفيذية وتوجيه إرادتها إلى المشاركة في التشريع، بالرغم أنه يعتبر -الاعتراض- في حقيقته أداة لتحقيق التوازن بين السلطتين، تهدف أساسا إلى التأكد من أن النص الصادر جاء وفقا لروح الدستور، لتبقى صلاحية إصداره ونشره من الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تشريعية متميزة لا تجعله يشاطر البرلمان فقط في ممارسة الوظيفة التشريعية، بل يبرز أحيانا كمشرع رئيسي، حيث نجد البرلمان باعتباره عضو التشريع الأصيل لا ينعقد بصفة دائمة بل له دورتين عاديتين في السنة، يكون بينهما عطلة، كما

قد يكون المجلس الشعبي الوطني شاغرا، وتستدعي الظروف تنظيم بعض المسائل التي تدخل في صميم عمل السلطة التشريعية، فلا بد من سلطة أخرى تمارسها، فحددها الدستور برئيس الجمهورية، بمعنى أوضح رئيس الجمهورية يتولى ممارسة الوظيفة التشريعية في حالة ما إذا كانت الحياة البرلمانية معطلة لأي سبب كان.

بالإضافة إلي ذلك قد تكون السلطة التشريعية موجودة، إلا أن التشريعات التي تسنها لا تتماشي مع الظروف الاستثنائية، لأن مواجهة هذه الظروف تحتاج إلى سرعة التقدير وحدته وحزمه، كما تتطلب في الكثير من الأحيان إحاطة إجراءات المواجهة بسرية تامة، وهذا ما تفتقد إليه الإجراءات البرلمانية، ولذلك فإنه في ظل هذه الظروف تمارس السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية السلطات التشريعية بما تقتضيه مصلحة الدولة.

المبحث الأول:

تعاون الرئيس في الاختصاص التشريعي مع البرلمان

إن متطلبات العصر، وآلية العمل والتطور العلمي الكبير الذي شهده المجتمع الحالي، حال دون تطابق التقسيم العضوي مع التقسيم الوظيفي للسلطات العامة في الدولة، وبمعنى آخر لم يكن من الممكن أن تختص البرلمانات وحدها بالمهمة التشريعية، وأن يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد القيام بتنفيذ القوانين، لذلك أصبحت هذه الأخيرة تقوم بأعمال هي أصلا من اختصاص البرلمان.

وعلى هذا الأساس فدور رئيس الجمهورية في الاختصاص التشريعي قد يبدو في صورة تعاون مع البرلمان، إلا أن هذا الدور قد تعلو مرتبته ليصل إلى حد سيطرته على هذه الاختصاصات وبصورة منفردة.

فالرئيس الجمهورية، وبصفته ممثل الدولة داخل البلاد وخارجها، سلطة إبرام المعاهدات الدولية، وما على البرلمان إلا أن يصادق على المعاهدات التي قام بإبرامها.

ومن جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء الذي يعد حقا خالصا له يستعمله متى يشاء، كما يعد العنصر الأساسي في العملية التأسيسية لأنه الوحيد الذي بإمكانه تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وتبقى مبادرة النواب متوقفة على سكوته عنها.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات التشريعية أضحى رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في مصير النصوص التشريعية، فإذا كان الهدف من إدراج حق الاعتراض هو تحقيق نوع من الرقابة على النص التشريعي من طرف السلطة التنفيذية بهدف تحقيق التوازن بين السلطتين، إلا أنه في الغالب ما يتم استعماله كأداة لتمرير النصوص التي تكون أكثر أهمية للسلطة التنفيذية.

وباعتبارها السلطة المكلّفة بتنفيذ القوانين خول الدستور للرئيس امتياز إدخال القانون حيّز التنفيذ.

المطلب الأول: التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

تعتبر الجزائر دولة ذات سيادة، تقيم مع نظيراتها من المجتمع الدولي العديد من العلاقات الدولية، ويكون ذلك عن طريق إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ترتب التزامات وحقوق بين الدول المتعاقدة.

فالمعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد ترتيب آثار قانونية معينة وفقا لقواعد القانون الدولي العام سواء أفرغ هذا الاتفاق في وثيقة واحدة أو عدة وثائق، وآيا كانت التسمية التي تطلق عليها[1].

ولإبرام المعاهدات الدولية فإنها تمر بثلاث مراحل حتى تصبح اتفاقية ملزمة للدول الأطراف وفي الوقت ذاته تحتل المرتبة الثانية في الهرم القانوني الداخلي للجزائر بعد الدستور وأعلى من القانون.

وعلى ضوء ما تقدم تتولى السلطة التنفيذية المفاوضات وإبرام المعاهدات الدولية، وباعتبار رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، يقوم برسم الخطوط العريضة لسياستها الخارجية لهذا خُصّ بالنصيب الأوفر في المجال الخارجي عن طريق التشريع بواسطة المعاهدات الدولية.

رئيس الجمهورية إذن هو صاحب الاختصاص في إبرام المعاهدات الدولية، التي يجب أن يبلغها إلى البرلمان ليوافق عليها فتكتسب قوة القانون.

فدور البرلمان بغرفتيه في هذا المجال الحيوي يقتصر على الموافقة الشكلية على ما تبرمه السلطة التنفيذية من معاهدات.

الفرع الأول: الطابع التنفيذي للإبرام والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

عزز دستور 1996 المركز التشريعي لرئيس الجمهورية بتخويله صلاحية التشريع عن طريق إبرام المعاهدات الدولية، لأن الدول تلتقي في الوقت الحالي عن طريق رؤسائها، إذ أن رئيس الجمهورية هو المتحدث باسم الدولة وهو المتعامل نيابة عن الأمة، وممثل الدولة في كافة المحافل الدولية وبالتالي هو المكلف بحماية الدستور، وتجسيد الدولة وتوجيهها داخليا وخارجيا، وبهذا يكون قريبا من ممارسة الأعمال التشريعية التي تتعلق بالبرلمان أصلا.

وعلى هذا الأساس، يكون رئيس الجمهورية هو المُهيمن على هذا المجال، إذ منحه الدستور صلاحية إبرام المعاهدات الدولية، إلا أن الواقع العملي يقر بتدخل الحكومة في مرحلة التفاوض خاصة فيما يخص المعاهدات والاتفاقيات التي يغلب عليها الطابع التقني، وهذا بعد الحصول على تفويض من رئيس الجمهورية.

---

[1] - أنظر: اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية، المبرمة بالتاريخ 23 ماي1969، وقد انضمت إليها الجزائر في سنة 1987 وذلك بموجب المرسوم87-222 المؤرخ في 27 أكتوبر1987، ج ر العدد 47 الصادرة بالتاريخ 1987.

وحتى ترتّب هذه النصوص آثارها داخليا وخارجيا، يجب أن يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وهذه الصلاحية غير قابلة للتفويض، بل تعتبر اختصاص مطلق وانفرادي يخصّ الرئيس وحده دون منازع.

أولا: مرحلة المفوضات تكون في إطار ما رسمه رئيس الجمهورية

المفوضات هي تبادل وجهات النظر بين ممثلي دولتين أو أكثر من أجل التوصل إلى عقد اتفاق دولي يتناول بالتنظيم ما تريد الدولتين أو الدولة تنظيمه من شؤون، قد يكون موضوعها تنظيم العلاقات السياسية أو الاقتصادية أو القانونية[1]، وقد يكون موضوع المفاوضة تبادل وجهات النظر بين دولتين متفاوضتين حتى يتم الوصول إلى حل للنزاع القائم بينهما بالطرق السّلمية والمفاوضات ليس لها شكل محدد يجب إتباعه.

افترض الواقع العملي، أن ينتقل اختصاص إعداد وإبرام المعاهدات إلى الهيئة التنفيذية بمعنى الضرورة العملية هي التي توجب ذلك، بيد أن الرغبة في ذلك تتلخص في تخويل المنفذ (أي السلطة التنفيذية) للهيمنة على المجال الخارجي، وبذلك أضفى المشرع الدستوري على عمل المعاهدة الطابع التنفيذي، فلم ينظر لسيادة البرلمان في هذا الخصوص[2].

والملاحظ في هذا الصدد أن أغلب النظم الدستوري[3] بما فيها الدساتير التي عرفتها الجزائر سابقا والمعمول بها حاليا حصرت مهمة المفاوضات في السلطة التنفيذية، بمعنى ليس للبرلمان أن يحدد لها مُقدّما الخطوط العريضة أو الإطار الذي لا تخرج عليه أو الذي يجب أن تسير عليه المفاوضات، وعليه فإن الإعداد للاتفاق الدولي على هذا النحو يفوّت على البرلمان الاشتراك مع المفاوض التنفيذي في وضع المعاهدة، وما على هذا الأخير إلا أن يقدّم للبرلمان المعاهدة في شكلها الأخير ليوافق عليها.

---

[1] - د. عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الأول، المبادئ العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ط01 1997، ص 264.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2002، ص 368.

[3] - مع التسليم بأن مرحلة المفاوضات من اختصاص رئيس الدولة وحده وليس هناك إلزام في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بمشاركة مجلس الشيوخ في هذه المرحلة إلا أن العرف قد جرى على أن يختار رئيس الدولة بعض أعضاء مجلس الشيوخ البارزين للاشتراك في الوفود التي تقوم بإجراء المفاوضات بشأن المعاهدات المختلفة وذلك حتى يضمن موافقة المجلس على المعاهدات عند التصديق عليها.

للاطلاع أكثر حول إبرام المعاهدات الدولية في الولايات المتحدة الأمريكية ارجع إلى:

- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، د ط، 1999، دار الإسكندرية، ص 306.

وهناك من أرجع سبب احتفاظ السلطة التنفيذية وحدها بإبرام المعاهدات الدولية، لكونها تعتبر أكثر قدرة على الاحتفاظ بسرية موقفها التفاوضي وأكثر كفاءة في مجال المفاوضات الدولية ومن ناحية أخرى يؤدي الضغط الديمقراطي لإعلان مواقف صانع السياسة الخارجية إلى خلق قيود على قدرة صانع القرار لإعطاء التنازلات، أو إجباره على رفض مشروع اتفاق يشعر أن الرأي العام قد يرى فيه الكثير من التنازلات، أي المحافظة على سرّ تنازلاتهم، بالإضافة إلى عدم اضطرارهم إلى الاستجابة إلى مطالب الرأي العام أو البرلمان[1]، وبهذا يكون البرلمان قد أُبعد من هذه المرحلة وهو صاحب الاختصاص الأصيل والذي يمثل الأمة في هذا المجال الذي يربط الشعب باتفاقيات مع غيره من شعوب العالم، لتكون بذلك السلطة التنفيذية هي صاحبة السلطة المطلقة في هذا الشأن.

القاعدة العامة في دستور 1996 تقضي بأن رئيس الجمهورية هو المختص بالتفاوض، لأن المادة 77 الفقرة 09 استعمل فيها المشرع عبارة (الإبرام) والتي تشمل كافة المراحل التي تمر عليها المعاهدة حتى تصبح ملزمة للأطراف بما فيها مرحلة المفاوضات[2].

يفهم من النص سالف الذكر أن سلطة إبرام المعاهدات الدولية محتكر من الشخص رئيس السلطة التنفيذية.

ولقد أرجع الدكتور السعيد بوالشعير سبب ذلك لضرورة استقرار المجال الخارجي وإبعاده عن التأثيرات السياسية التي تعرفها مجالات أخرى نتيجة للخلافات والصراعات السياسية بين الأحزاب المتعاقبة على السلطة، فينبغي أن تناط قيادتها إلى جهة أكثر استقرارا وحيادا بشرط أن يكون القائم عليها منتخب ولن يكون ذلك إلا رئيس الجمهورية مجسد وحدة الدولة داخل البلاد وخارجها وحامي الدستور[3].

وبهذا التنصيص يكون قد تراجع كل من دستور1989 والدستور الحالي على ما كان موجود في دستور1976 الذي نصّ على عدم تفويض بعض الصلاحيات الواردة في المادة 111 الفقرة 04، 09، 13 إلا أنها لم تشر إلى عدم إمكانية تفويض الصلاحية الواردة في الفقرة 17[4]

---

[1] - لويد جنس، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة محمد بن أحمد مفت ومحمد السليم سالم، عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، ص 129.

[2] - دستور1963 استعمل عبارة توقيع ومصادقة رئيس الجمهورية بموجب نص المادة 44، أما دستور 1976 في المادة 111 فقد نصت على: " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

[3] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ط 2، 1993، ص 250.

[4] - تنص المادة 17/111 من دستور 1976 على: " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقا لأحكام الدستور ".

من نفس المادة المتعلقة بإبرام المعاهدات الدولية، وبمفهوم أوضح يمكن لرئيس الجمهورية وفي إطار دستور1976 أن يفوض صلاحية إبرام المعاهدات الدولية للوزير الأول أو وزير الخارجية .

وعلى هذا الأساس يكون دستور1989 ودستور1996 قد عززا من سلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي إلى حدّ الإفراط، حين نصا على عدم جواز تفويض اختصاصه في مجال الإبرام، فالمادة 83 الفقرة 02 من دستور1989[1] نصت على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية، ونفس الامتياز تضمنه دستور1996، وبهذا استمر منع تفويض رئيس الجمهورية سلطته في مجال إبرام المعاهدات الدولية، وهناك من أرجع سبب ذلك على أنه كان خطأ في التحرير[2]، فكان على المشرع الدستوري أن يمنع تفويض التصديق فقط دون الإبرام.

يفهم من النصوص الدستورية السابقة أنّ وزير الخارجية منفذ لسياسة رئيس الجمهورية لا غير، ومن ثم فهو مجرد مساعد للرئيس وبالتالي يكون تحت وصايته مباشرة، وحسبنا دليل على ذلك، يتولى تعينه وعزله متى أراد ذلك، حيث العمل جرى على هذا الأساس منذ بداية الحياة الدستورية[3]، إضافة إلى ذلك لم يكن للوزير الأول دخل في هذا المجال وبالتالي يكون رئيس الجمهورية هو المكلف وحده بإبرام المعاهدات الدولية داخل وخارج السلطة التنفيذية.

إن انفراده بسلطة إبرام المعاهدات الدولية غير مبرر عمليا ونظريا ومن حيث الملائمة.

فمن الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية أن يضطلع بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقيات الدولية، كما أنه يتعارض وحقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية[4]، التي عادة ما تبرمها

---

[1] - تنص المادة 02/83 من دستور 1989 على: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها أو في أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 86 إلى 91في الدستور، وكذا السلطات المقررة في الفقرات، 1، 2، 3، 4، 6، 8،10، 11، من المادة 74، وأحكام المادتين 117 و 118من الدستور.

والمادة 11/74 تنص على: " يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

[2] - Mahiou Ahmed. "la constitution algérienne et le droit international " in, RGDIP. N°2. 1990. P443.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص378.

[4] - الاتفاق التنفيذي هو اصطلاح اتفاق في صورة مبسطة يقصد به معاهدة أبرمت بواسطة تبادل المذكرات أو بالموافقة على محضر لجلسة ما أو مذكرة باتفاق ما أو إعلان مشترك أو أي وسيلة أخرى تتم بإجراءات متشابهة، والذي يتم بواسطة الرئيس أو بواسطة شخص من قبله وتحت إشرافه ليكون ملزم للدولة، حيث تعقد أحيانا من طرف الحكومة دون التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، ويمكن القول أن هذا هو المعيار الذي يميزها عن باقي المعاهدات الدولية.

للإطلاع ارجع إلى: د. حازم صادق، المرجع السابق، ص 376.

الحكومة ولا تحتاج لدخولها حيز النفاذ إلى تصديق بل يكفي توقيعها من شخص مؤهل لإلزام دولته سواء بناء على تفويض أو بحكم وظيفته كوزير الخارجية والوزير الأول.

ومن ناحية الملائمة فإن هذا النص لا ينسجم مع إقرار الدستور الجديد للتعددية الحزبية التي يمكن أن ينجم عنها تعايش في الحكم، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يغُل يد الحكومة نهائيا ويحول دون إبرامها لأي اتفاق من الاتفاقيات الدولية الضرورية لتنفيذ مخطط عملها الاقتصادي والتجاري على الخصوص، ويبدو أن واضعي الدستور قد قصدوا مواجهة هذه الحالة بالذات[1]، وبذلك يتعارض دستور 1996 مع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات في مادته السابعة عندما نص على منع تفويض رئيس الجمهورية سلطته في إبرام المعاهدات.

لهذه الأسباب، نجد الواقع العملي يقر بتدخل الحكومة وبالأخص وزير الخارجية أو الوزير الأول على نحو أو آخر في هذا المجال وذلك بعد حصولهما على تفويض من طرف رئيس الجمهورية، أي سلطة الحكومة مقيدة في هذه الحالة وعليها عدم تجاوز المهام المنوطة بها طبقا للتفويض الذي تحمله، حيث يقف اختصاصها عند التفاوض إذا كان ذلك منصوص عليه في التفويض الذي تحمله ويتعداه إلى التثبت أو التوثيق أو غيره إذا كان التفويض يسمح لها بذلك[2].

فالممارسة جعلت من وزير الشؤون الخارجية مشاركا في المفاوضات، حيث نجد المرسوم الرئاسي لسنة1977 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية أعطى له الحق في إدارة المفاوضات الدولية سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف وحتى المعاهدات التي يتم إبرامها مع المنظمات الدولية، وله الحق في تفويض هذه الصلاحية إلى جهة أخرى[3] وهذا ما أقرته المادة 05من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 01 ديسمبر 1979 تحت رقم79-729.

وهو ما أكدته المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم89-187 المؤرخ في1989 المعدل والمتمم المتضمن تعين أعضاء الحكومة بنصها على:" يعقد وزير الشؤون الخارجية المفاوضات التي تجري مع الهيئات الدولية..." كما منح المرسوم الرئاسي المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية المؤرخ في 10 نوفمبر 1990 تحت رقم 90-359 صلاحية المفاوضات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف أو التي تجري مع المنظمات الدولية باسم الدولة الجزائرية مع

---

[1] - د. قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد الخامس، منشورات جامعة باتنة (الجزائر) ، جوان 1996، ص ص. 17-18.

[2] - د. محمد بسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، ط 3،2007، ص 274.

[3] - مرسوم رئاسي رقم77-54، المؤرخ في 1 مارس 1977 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية لسنة 1977 ص479.

إمكانية تفويض هذه الصلاحية -إدارة وإبرام المعاهدة- إلى سلطة أخرى وهذا ما نصت عليه المادة 06 من نفس المرسوم.

وتنص كذلك المادة 03 من المرسوم الرئاسي الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية لسنة 2002 على:" يعبر وزير الشؤون الخارجية عن مواقف الجزائر، ويتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة، ويمكّن أشخاصا مفوضين قانونا من طرف رئيس الجمهورية أو يتمتعون بسلطة مخولة من وزير الشؤون الخارجية عند الاقتضاء التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام اتفاق"[1] .

بالإضافة إلى ذلك نجد المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد لسنة 1990 خول له صلاحية إبرام المعاهدات الدولية في مجال العلاقات الاقتصادية وهذا تجسيدا لما جاء في مخطط عمل الحكومة[2].

الملاحظ أن رئيس الجمهورية يناقش المعاهدات التي لها أهمية كبرى، أما باقي الاتفاقيات التي يغلب عليها الطابع التقني أو ذات المدى المحدد في الزمان القريب والاتفاقيات البسيطة يردّ أمرها للحكومة، ويتلخص دور الرئيس في هذه الحالة في التوجيه والتحديد للخطوط العريضة للمفاوضات والاطلاع على مضمون الاتفاق[3].

تنتهي عملية المفوضات بالتوقيع، فهل يشارك البرلمان والحكومة في هذه المرحلة أم ينفرد بها رئيس السلطة التنفيذية؟.

يعتبر التوقيع مرحلة ثانية تأتي بعد المفاوضات وهي مرحلة التأشيرة يضع بموجبها كل من المفوض تأشيرا على نص المعاهدة قبل توقيعه أو عندما تَرد فيه نقطة أو أكثر يتطلب قبولها نهائيا الرجوع إلى الدولة ذات الشأن، ويَعقب ذلك التوقيع على المعاهدة والذي يعني تحديد مضمون إرادة الدولة، والتوقيع لا يضفي على الأحكام القانونية الواردة في المعاهدة صفة الإلزام[4].

---

[1] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم403/02، المؤرخ في نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج ر عدد 79 المؤرخ في 01 ديسمبر 2002.

[2] - مرسوم تنفيذي رقم 90-89 المؤرخ في 23 جوان 1990 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد، الجريدة الرسمية 1990، العدد ستة و عشرون.

[3] - د. عبد الله، بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 378–379.

[4] - حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة للنظم السياسية، دار عطوة للطباعة، القاهرة 1981، ص 256.

القاعة العامة في التوقيع أن يقوم بها من فاوض إلا أنه يرد عليها استثناء وهو المتعلق بالمعاهدات التي عددتها المادة 97 من دستور 1996 التي تنص على:" يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم"، فالتوقيع فيما يخص اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم اختصاص ينفرد به رئيس الجمهورية وغير قابل للتفويض[1].

نشير في الأخير إلى أن الدستور جعل من صلاحية إبرام المعاهدات الدولية سلطة مطلقة في يد رئيس الجمهورية، إلا أن العمل والواقع يقر بتدخل الحكومة خاصة فيما يتعلق بالاتفاقيات ذات الطابع التنفيذي، ليبقى هذا الحق مقيد وفي إطار ما رسمه رئيس الجمهورية.

ثانيا: احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية التصديق على المعاهدات الدولية

تنص المادة 14 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات على أن:" التصديق إجراء قانوني هام ويمثل التعبير عن رضا الدولة للارتباط بالمعاهدة أو الاتفاقية الدولية".

فالتصديق بهذا المعني إذن هو الفعل الرسمي الذي يصدر من رئيس الدولة في إطار احترام إجراءات القانون الوطني، والذي تلتزم به الدولة على المستوى الدولي[2].

إن نفاذ الآثار القانونية للمعاهدة يبدأ من تاريخ التصديق عليها، لهذا يعتبر من الأمور الخطيرة التي تترتب عنها أثار هامة، حيث يعد إجراء لازم لدخول المعاهدة حيز النفاذ داخليا وتصبح لها قوة قانونية ملزمة، ولهذه الاعتبارات نجد التصديق يعطي للدولة مهلة للتفكير وإعادة النظر قبل الالتزام نهائيا بالمعاهدة أو عرض النصوص على المختصين أو طرحها على المناقشة أمام البرلمان أو الجهات الأخرى الممثلة للرأي العام.

تدخل سلطة التصديق على المعاهدات الدولية في الدساتير الجزائرية المتعاقبة والحالية في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية.

تبيانا لذلك، نص دستور1963 في مادته 42 على أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية[3]، وكان هذا المبدأ أيضا مكرس في دستور1976 ودستور1989

---

[1] - الحكم جاء في المادة 116 من دستور 1976 إذ تنص على:" لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في ..... ولا في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 119 إلى من الدستور124 ".

وبالرجوع إلى المادة 124 نجدها تقضي بأن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص بالموافقة على اتفاقيات الهدنة والسلم.

[2] - د. محمد بوسلطان، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 23-24أكتوبر 2000 الجزائر، ص281 .

[3] - تنص المادة 42 من دستور 1963 على: " يقوم رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني بإمضاء المعاهدات والاتفاقيات والمواثيق الدولية بالمصادقة عليها والعمل على تنفيذها".

مع وجود اختلاف طفيف بينهما، حيث نجد صلاحية المصادقة على المعاهدات الدولية في دستور 1976 قابلة للتفويض من قبل رئيس الجمهورية، على خلاف دستور1989 الذي أكد على منع رئيس الجمهورية من تفويض سلطته في ذلك.

والتصديق حسب الدستور الجزائري الحالي هي صلاحية ينفرد بها رئيس الجمهورية وهو ما يفهم من نص المادة 09/77 بنصها على:" يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها" .

وقد أتت المادة 87 الفقرة 03 لتأكد ذلك، إذ جعلت من هذا الحق غير قابل للتفويض بنصها على:" لا يجدر بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في... وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد77...." .

فالتصديق حسب دستور 1996 صلاحية محضة لرئيس الجمهورية لا ينازعه فيها أحد ولا يمكن له أن يفوضها لأحد باعتبارها من صلاحيات السيادة التي تبقى لصيقة بالمركز القانوني لرئيس الجمهورية، ليكون هذا الاختصاص ما هو إلا تكريس لمبدأ دستوري يخص رئيس الجمهورية بالمكانة[1] المتميزة في النظام الدستوري الجزائري.

ويُرجع الدكتور لعرابة الأسباب التي دفعت بالمشرع الدستوري إلى جعل عملية التصديق على الاتفاقيات الدولية في يد رئيس الجمهورية إلى ظهور جهاز حكومي جديد هو رئيس الحكومة(الوزير الأول) الشيء الذي يفرض وضع حدود واضحة بينه وبين اختصاصات رئيس الجمهورية[2]، وبهذا تم إبعاد البرلمان والحكومة عن المشاركة في التصديق على المعاهدات الدولية[3].

وبالنظر إلى تنوع التشكيلات السياسية على مستوى البرلمان كان على المشرع أن يجعل من السلطة التشريعية شريكا عند المصادقة على المعاهدات الدولية، مع ضرورة الأخذ برأيها

---

[1] - Bekhechi. (M)،La Constitution Algérienne de 1976 et Droit International ،O . P. U ،Alger 1989، P 186.

[2] - A . laraba ،chronque de Droit conventionnel Algérien 1989.1994 ،Revue Idara ، N 1، P 69 - 86.

[3] - وعلى نقيض ذلك نجد المؤسس الدستور الفرنسي، أعطى الحكومة حق التدخل عند إبرام المعاهدات الدولية، إذ يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصادق عليها وهذا التصديق يخضع لقاعدة التوقيع المجاور، وبهذا تكون سلطة إبرام المعاهدات الدولية في فرنسا ليس من الاختصاصات التي يباشرها رئيس الجمهورية بمفرده.

- أنظر: د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظام البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، د ط، 2009، ص 174.

في مرحلة المفاوضات، فانفراد رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص يؤدي في الغالب إلى تحميل الدولة التزامات دون موافقة ممثلي الشعب.

وعليه يكون المشرع الدستوري الجزائري لم يخرج عن القاعدة العامة المعتمدة في أغلب الدساتير[1]، إذ يخول اختصاص معتبر لرئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية وبذلك يصبح قائد لشؤون الخارجية ومن جهة أخرى يمارس التشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق الإبرام والتصديق على المعاهدات الدولية.

الفرع الثاني: نتائج التشريع الرئاسي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية

إن إشراك السلطة التشريعية في إبرام المعاهدات الدولية هو الأسلوب المتبع عند غالبية الدول إلا أنها تختلف في تحديد مدى مشاركتها.

فهناك من الدول من أشركت السلطة التشريعية في كل ما تبرمه من معاهدات وذلك باشتراط موافقتها قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية[2]، أما البعض الأخر قيد مشاركة الجهاز التشريعي وحصره في إطار عدد محدد من المعاهدات ويختلف عددها وطبيعتها من دولة إلى أخرى بل وفي إطار الدولة الواحدة من دستور لآخر[3].

أما الأسلوب الذي اعتمده الدستور الجزائري في هذا الشأن يدخل ضمن النموذج الثاني، إذ تكون مساهمة البرلمان الجزائري عند إبرام المعاهدات الدولية مقتصر على نوع محدد وفقط من المعاهدات الدولية، وسلطته في هذا المجال محدودة، فما عليه إلا أن يوافق عليها أو يرفضها دون إجراء أي تعديل .

وبعد موافقة البرلمان بغرفتيه على المعاهدات الدولية والمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية، تصبح النصوص القانونية التي تضمنتها ضمن هرم القواعد القانونية وتسمو على القانون الداخلي.

أولا: المساهمة النظرية للبرلمان عند إبرام المعاهدات الدولية

---

[1] - الدستور المصري في المادة 46 ، والدستور التونسي لسنة 1959 في المادة 48، والدستور الفرنسي لسنة 1958 نص على نفس الحكم في المادة 55 منه.

[2] - وقد انتهج هذا الأسلوب دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي ينص في المادة الثانية الفرع الثاني على ضرورة حصول رئيس الجمهورية على موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين قبل التصديق على المعاهدات الدولية.

[3] - يطلق على هذا الأسلوب أحيانا النموذج البلجيكي-الفرنسي نظرا لأنه اعتمد لأول مرة بمقتضى المادة 68 من الدستور البلجيكي لسنة 1831، ثم بمقتضى المادة 08 من الدستور الفرنسي لسنة 1975.

- أنظر: د. قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص 14 .

قبل أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات والاتفاقيات التي عددتها المادة 131 من الدستور الحالي يجب أن يتم عرضها على البرلمان ليوافق عليها.

حيث تنص المادة 131 على:" يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

يتضح من هذا النص أن المشرع جعل من مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية يقتصر على أصناف محددة واردة على سبيل الحصر، لأن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات مشروطة بالموافقة المسبقة للبرلمان بغرفتيه[1]، بمفهوم المخالفة هناك معاهدات لا تتطلب الموافقة البرلمانية للتصديق عليها فهي تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية.

إن تدخل السلطة التشريعية في هذا المضمار يقتصر على أنواع محددة من المعاهدات وتتمثل أساسا في المعاهدات السياسية، وهي معاهدات مهمة تدخل أساسا في اختصاص البرلمان وتتمثل في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة.

أما النوع الثاني الذي يتوقف دخولها حيز التطبيق موافقة البرلمان عليها هي المعاهدات التي تعدل من محتوى القانون وخاصة تلك التي ترد عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، فلا تكون المعاهدة سارية المفعول إذا ما تعلقت بميزانية الدولة إلا بعد تدخل البرلمان حتى وإن كانت تلك النفقات بسيطة.

وكذا المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، وتتمثل هذه المعاهدات أساسا في أهلية الأشخاص وشروطهم، ويدخل في هذا الصنف المعاهدات الخاصة بالجنسية والحقوق المدنية

---

[1] - بالرجوع إلى تاريخ دور السلطة التشريعية في الدساتير الجزائرية، نجد في دستور1963، منح لها المشرع الكثير والقليل في الوقت ذاته فالمجلس الوطني يستشار في كل أنواع المعاهدات الدولية إلا أن سلطته في هذا المضمار لا تتعدى الاستشارة، وهذا ما تصت عليه المادة 42 منه.

وبمقتضي المادة 158 من دستور 1976 تدخل البرلمان يكون بصدد نوعين فقط من المعاهدات حيث تنص على:" تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية، والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني" وبهذا يكون للسلطة التنفيذية في ظل دستور 1976 كامل الحرية في تحديد السياسة الخارجية .

والسياسية، والأهلية القانونية للجزائريين في الخارج، والاتفاقيات القنصلية والاتفاقيات الخاصة بتنفيذ الأحكام القضائية [1].

والملاحظ، في هذا الصدد أن المشرع أراد أن يقيم نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في مجال إبرام المعاهدات الدولية إلا أنه لم يوفق في ذلك، وظل موضوع إدارة السياسة الخارجية يوجهها رئيس الجمهورية، حيث نجده أخرج من نطاق مساهمة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية أنواع أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم، وكذلك الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية التي تعرف نماء كبيرا في فترات الضنك المالي أو حتى بعد تحسن الأوضاع الاقتصادية[2]، فهذه الفئة من المعاهدات تؤثر بصفة كبيرة على الاختصاص الأساسي للبرلمان المتمثل أساسا في التشريع.

ومن جهة أخرى إن اشتراط الحصول على موافقة مسبقة من البرلمان قبل التصويت على المعاهدات التي عددتها المادة 131 من الدستور لا يعني أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق، فسلطة البرلمان لا تتعدي منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري، بل إن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر للموافقة البرلمانية، وإنما يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة، إذ يمكنه رفض التصديق على المعاهدات التي حازت على موافقة البرلمان، ولكن لا يمكنه التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك[3].

وعلى هذا الأساس يبقى دور البرلمان في هذا المجال الحيوي يقتصر على الموافقة الشكلية على ما يقدمه رئيس الجمهورية من معاهدات.

وللموافقة على المعاهدة من طرف البرلمان نجدها تسلك المراحل نفسها التي تمر عليها أي مبادرة تشريعية، حيث يتم إيداع نص المعاهدة أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني لتتولى لجنة الشؤون الخارجية إعداد تقرير حولها، ويتم عرض هذا التقرير ونص المعاهدة على المجلس الشعبي الوطني وبعدها على مجلس الأمة.

---

[1] - Iaraba Ahmed, op, cit , 78 et 79.

[2] - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة(الجزائر)، 2010، ص 227.

[3] - د. قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص 19.

وللعلم ليس بوسع أي مجلس أن يدخل أي تعديل على أحكام المعاهدة، أي للغرفة البرلمانية أن توافق أو ترفض المصادقة، وبهذا يمارس البرلمان اختصاص الموافقة لكي يضفي على المعاهدة الصبغة القانونية فقط، وفي الوقت ذاته المشرع لم يحدد أغلبية خاصة لكي تحصل المعاهدة على الموافقة، بل اكتفى بالنص على أن تكون موافقة البرلمان صراحة وبهذا تكون موافقة البرلمان بالأغلبية البسيطة أو العادية، والقصد من عدم تحديد أغلبية خاصة هو إبعاد السلطة التشريعية من المجال الخارجي وجعلها من اختصاص السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية.

الرئيس هو صانع المعاهدات الدولية، إذ جعل الدستور منه الممارس والمسؤول الأصلي على عملية إبرام المعاهدات الدولية وهو من يتولى عرضها على البرلمان ليوافق عليها، إذ لا يمكن لهذا الأخير أن يتصدى من تلقاء نفسه للبحث في أية معاهدة دون أن يطرحها عليه رئيس الجمهورية، وله (أي الرئيس) السلطة التقديرية الكاملة في التصديق على المعاهدات التي وافق عليها البرلمان فيعطيها الصبغة القانونية أو لا يقوم بالتصديق عليها فلا تنعقد، فله كامل الحرية في ذلك.

وعلى هذا الأساس لم يعد البرلمان شريكا فعليا للهيئة التنفيذية في إبرام المعاهدات الذي يعد طريق غير مباشر للتشريع، لأن عملية تنفيذ المعاهدات تتطلب سن قوانين وإصدار اعتمادات مالية من طرف البرلمان، والتعامل الجزائري أثبت أن أغلبية المعاهدات التي تصادق عليها الجزائر لم تكن محل دراسة من طرف البرلمان، حتى تلك التي تتضمن نصوص تعد من اختصاصه حسب الدستور ومثال ذلك المعاهدة الموقعة بين الجزائر والولايات المتحدة الأمريكية في واشنطن بتاريخ 22 جوان 1990 والتي كان موضوعها الأساسي يتمحور حول تشجيع الاستثمارات الاقتصادية، وكذا المعاهدات العامة للضمان الاجتماعي بين الجزائر والمغرب الموقع عليها في الجزائر بتاريخ 21 فيفري 1991[1] فهذه المعاهدات لم تصدر في شكل قانون بل كانت على شكل نصوص تنظيمية، لتكون بذلك سلطة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال الخارجي هي الأقوى ميَقدا بها سلطة البرلمان.

إن مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية يجب أن يتمحور حول محاولة التوفيق بين المبالغة في توسيع دوره و بين تقييده.

[1] - الجريدة الرسمية رقم 35، لسنة 1991، ص 989.

فاشتراط موافقته في كل المعاهدات أدى في بعض الدول إلى التحايل على النصوص الدستورية باستحداث نوع جديد من الاتفاقيات الدولية التي اعتبرت موافقة البرلمان بصددها غير واجبة، كما أن توسيع اختصاص البرلمان يؤدي في الكثير من الحالات إلى تعطيل دخول المعاهدة حيز النفاذ.

لهذا يجب صياغة دور البرلمان بصدد عدد من المعاهدات ذات الأهمية القصوى بالنسبة للدولة، وقد تختلف هذه المعاهدات باختلاف ظروف كل دولة ومركزها في إطار الجماعة الدولية[1].

في الأخير نقول، بأن رئيس الجمهورية قد احتكر وسيلة هامة في التشريع والمتمثلة في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها ليكون المستحوذ الوحيد على التشريع في المجال الخارجي.

ثانيا: سمو المعاهدات على القوانين الداخلية بعد الموافقة والتصديق عليها

يقصد بسمو (قيمة) المعاهدة في القانون الداخلي المكانة التي تحتلها في الهرم القانوني الداخلي بعد عملية الموافقة والمصادقة عليها.

لقد عالج المشرع الجزائري هذه المسألة في الدساتير السابقة والحالية، وإن كان دستور 1963 أشار فقط إلى أن عملية إدماج المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي يكون بالمصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية وتجاهل تماما الإشارة إلى المكانة التي تحتلها في النظام القانوني، وبمفهوم آخر الأحكام التي تتضمنها المعاهدة الدولية تصبح واجبة التطبيق من القاضي الجزائري بعد تحويلها إلى قوانين داخلية عن طريق التشريع.

وعلى العكس من ذلك جاء دستور 1976 ليرتب المعاهدات ضمن الهرم القانوني الداخلي فبعد أن يصادق عليها رئيس الجمهورية تصبح في مرتبة القانون أي لها قوة إلزامية تساوي قوة القانون، وهذا ما أكدته المادة 159 التي تنص على: " المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية طبقا للأحكام المنصوص عليها في الدستور تكتسب قوة القانون".

المادة 132 من دستور1996، والتي وردة بصورة حرفية عن المادة 123 من دستور 1989 رتبتها بين القانون والدستور حيث نصت على:" المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وبهذا تكون المعاهدات الدولية المبرمة من طرف رئيس الجمهورية، أومن يمثله والموافق عليها من طرف

[1] - د. قشي الخير، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، المرجع السابق، ص ص. 29-30.

غرفتي البرلمان والمصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية واجبة التطبيق داخليا مثلها مثل أي قانون، بل وتسمو عليه في الهرم القانوني للدولة الجزائرية وتصبح واجبة الاحترام من كل سلطات الدولة وبإمكان أي متقاض التمسك بها أمام الجهات القضائية، ولكنها لا ترقى لمصاف الدستور.

وتطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، وبما أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون يجب أن يتم التشريع بما لا يخالفها وإلا كان محل دراسة من طرف المجلس الدستوري، وقد يكون محل إلغاء في حالة تعارضه كليا مع المعاهدة أو تعديله إذا تعارض معها جزئيا، وهذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم01-89 المتعلق بمراقبة القانون العضوي للانتخابات لسنة 1989[1].

وفي هذا الصدد تثار إشكالية، حول المعاهدات التي تسمو على القانون ؟.

يقول في هذا الصدد الدكتور **قشي الخير** إذا كانت المادة 132 قد أقرت مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي فإنها حصرته في أضيق الحدود، فليست كل قواعد القانون الدولي تسموا على القانون الداخلي وإنما بعض قواعد القانون الدولي الاتفاقي فقط، وهي " المعاهدات التي صادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور"، وبذلك فقد استبعد فئة مهمة من المعاهدات من هذا السمو وهي المعاهدات التنفيذية إضافة للمعاهدات التي تمت المصادقة عليها بمخالفة الدستور[2].

المطلب الثاني: التشريع الرئاسي عن طريق الرجوع إلى إرادة الشعب مباشرة

باعتبار رئيس الجمهورية ممثلا منتخبا وبإمكانيات ووسائل أكثر فعالية إلى درجة أنه يطغى وبشكل ملفت على المؤسسة التشريعية، فإنه يشارك البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية لهذا يمكن أن يلجأ إلى إرادة الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء دون أي قيد أو شرط شكلي أو موضوعي، فقد تُرك الأمر للرئيس دون تحديد للمدة أو الموضوع، وبهذا يتحول الاستفتاء إلى أداة في يد رئيس الجمهورية يستعملها متى شاء وكيفما شاء.

---

[1] - وهذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 01-89 المتعلق بمراقبة القانون العضوي للانتخابات لسنة 1989.

- أنظر : القرار رقم 01 - ق.م. د – المتعلق بمراقبة القانون العضوي للانتخابات لسنة 1989، المؤرخ في 20 أوت 1989.

[2] - د. قشي الخير، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد الرابع،1995 ص 33.

ولما كانت حدود سلطات رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إرادة الشعب غير واضحة المعالم، له أن يلجأ إليه بطرق ملتوية بعيدا عن البرلمان و ذلك بانفراده بإجراء تعديل الدستور.

الفرع الأول: التشريع عن طريق الاستفتاء

لرئيس الجمهورية الحق في أن يتوجه إلى الشعب من أجل أن يطلب رأيه في قضية ذات أهمية وطنية فهذا الإجراء مرتبط بمبادرة رئاسية، وبهذا اللجوء المباشر أزيح البرلمان الذي يبدوا مغيبا بالرغم من الأهمية التي يكتسيها إشراكه في هذا التصرف.

أولا : انفراد رئيس الجمهورية بحق الاستفتاء

الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع عام على الشعب باعتباره صاحب السيادة في الدولة للموافقة عليه أو الرفض، وهو أهم وسيلة لمساهمة المواطنين المباشرة في الحكم[1] وعلى هذا الأساس يتنوع إلى استفتاء دستوري عند تعلقه بموضوع دستوري، وقد يكون تشريعيا يتعلق بقوانين عادية وعند ذلك يسمي بالاستفتاء التشريعي، وإما سياسيا إذا تعلق موضوعه بأمور سياسية.

فالاستفتاء في أغلب النظم الدستورية المعاصرة يعد وسيلة يمكن استخدامها للدفاع عن الديمقراطية وتكريس السيادة الشعبية، وبهذا يعتبر الاستفتاء ضمانة ممتازة لممارسة الديمقراطية والمحافظة عليها وتعميقها.

إلا أنه في النظام الدستوري الجزائري لا يمكن اللجوء إلى هذه التقنية إلا من طرف رئيس الجمهورية وبإرادته المنفردة.

ولقد تم تكريس هذا الاحتكار في دستور 1996[2] بموجب المادة04/07 التي تنص على: " لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة "، وأضافت المادة 08/77 نفس الحكم والتي تنص على:" يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ".

يفهم من هذه النصوص أن السلطة التقديرية أرجعها المشرع للسلطة التنفيذية فلها وحدها تقدير متى وكيف يكون هناك رجوع إلى الشعب، فهاتين المادتين لم تحددا الحدود القانونية التي يستخدم فيها مبدأ الرجوع إلى الشعب ولم تحدد المدة ولا الموضوع ولم يتم تقييدها بشروط لا من حيث المبادرة أو الإجراءات، وإنما ترك الأمر للرئيس، وحتى نتائجه لا تعتبر ملزمة لهذا الأخير وإن كانت معارضة لموقفه[3].

لهذا اكتفى المشرع بتحديد الغاية المرجوة من ذلك فقط، عندما اشترط أن يتعلق الاستفتاء بقضية ذات" أهمية وطنية" لكن هذا المفهوم غامض جدا، إذ نجد الرئيس وحده الذي يقدر ما يكون من القضايا ذات الأهمية الوطنية وما لا يعتبر كذلك، وعلى افتراض أن هناك من يختلف

[1] - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، د ط، مصر، 2004، ص 479.

[2] - لم يقر دستور 1963 لرئيس الجمهورية أن يمارس هذا الاختصاص، وعلى نقيض ذلك أقر دستور 1976 للرئيس بهذه السلطة وذلك بموجب نص المادة 111 الفقرة 14، وتم تأكيد هذه الصلاحية في المادة 09/74 من دستور1989.

[3] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 262 .

معه في الرأي فالكلمة الأخيرة تعود إليه وحده ما دامت سلطة تحريك اللجوء إلى الاستفتاء بيده وحده[1].

وعلى هذا الأساس يكون الاستفتاء رهين السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ويظهر ذلك من خلال:

- نص المادة 08/77 جاءت عامة، فلم تحصر لنا المواضيع التي يفترض أن يلجأ بخصوصها الرئيس للهيئة الناخبة، فهذا يعتبر في حقيقة الأمر نظاما قانونيا استثنائيا يسعى من ورائه المشرع إلى تقوية وتدعيم سلطة رئيس الجمهورية على حساب البرلمان[2].

- بالإضافة إلى ذلك، اللجوء إلى الاستفتاء ينفرد به رئيس الجمهورية دون أن يستشير في ذلك الحكومة أو البرلمان[3]، وبهذا يعتبر الاستفتاء سلاح استراتيجي يملكه الرئيس في مواجهة السلطة التشريعية والوزارة.

ومنعا لاحتكار هذه السلطة كان الأجدر على المشرع أن يرفق هذا الإجراء بمجموعة من الشروط الشكلية المسبقة والمتمثلة أساسا في استشارة بعض المؤسسات الدستورية.

- سلطة اللجوء إلى إرادة الشعب محفوظة لرئيس الجمهورية ولا يمكن أن يفوضها إلى غيره، ولا يمكن أن تمارسها سلطة أخرى في حالة غيابه[4].

وبعد ما يقوم رئيس الجمهورية بتحديد موضوع الاستفتاء، يتم استدعاء الناخبين من أجل إبداء رأيهم حوله بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ الاستفتاء[1].

---

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق 1991، ص 532.

[2] - د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 42.

[3] - على نقيض من ذلك، نجد الدستور الفرنسي أقر للحكومة أثناء دورات انعقاد البرلمان، أو بناء على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان، على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى استخدام أسلوب الاستفتاء الدستوري، فالمشرع الدستوري الفرنسي فرق بين سلطة الاقتراح التي تتمثل في المجلسين النيابيين أو الحكومة، وبين سلطة التقرير المتجسدة في رئيس الجمهورية، ولكي يتم اللجوء إلى الاستفتاء في فرنسا المشرع الدستوري قيد سلطة رئيس الجمهورية حين أورد المواضيع التي يجب أن تكون موضوع للاستفتاء. تبيانا لذلك، يجب أن يكون مشروع القانون متعلقا بتنظيم السلطات العامة أو إقرارا اتفاق بين مجموعة الدول، أو الإذن بالتصديق على معاهدة يكون من شأنها التأثير على سير أجهزة الدولة بشرط عدم تعارضها مع الدستور.

- أنظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ط01، 1995، ص ص. 143–144.

- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، د ط، 2004، ص 170.

[4] - أنظر: المادة 02/87 والمادة 03/90 من دستور 1996 .

يتبين من هذا أن للشعب دور جد مهم في القيام بممارسة السلطة، إلا أن الغرض الحقيقي من اعتماد هذه القاعدة الدستورية يتحدد في تأمين حرية التصرف للرئيس، ومن ذلك يحصن الرئيس ضد أي رفض أو معارضة لما يريد تمريره من قبل هيئة أخرى، وعليه هذا التنصيص ليس المراد منه تمكين الشعب من ممارسة السلطة[2]، مادام أن سلطة تحديد معناه ومداه تعود لرئيس الجمهورية.

فالاستفتاء يقصي الشعب من حيث أنه لا يقترحه بل يستدعى إليه، ولا يحق له تعديل مواده أو مناقشتها، إذ ينحصر دوره في التصويت بنعم أولا[3]، مع العلم بأن مشاركة الشعب في الاستفتاء يتطلب الوعي الشعبي والثقافة السياسية، والواقع المعاش لممارسة الاستفتاء أفرزت لنا حقيقة لا يمكن لأحد أن ينكرها وهي انعدام الوعي السياسي لدى أغلب شرائح المجتمع، حيث نجد بأن الشعب صوت بنعم في كل ما تم عرضه عليه من مواضيع من طرف رئيس الجمهورية من الاستقلال إلى يومنا هذا[4]، إذن فمهمة صاحب السيادة تنتهي لمجرد إقفال الاستفتاء الذي يأتي دائما على شكل تزكية شعبية.

ومن هذا عادة ما يتم اللجوء إلى الاستفتاء من طرف رئيس الجمهورية بهدف الحصول على حل عملي لموضوع محدد بالذات متعلق بمسألة الثقة فطرح الموضوع على هذه الصورة

---

[1] - أنظر: المادة 146 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ج ر01، المؤرخة في 14 يناير2012.

[2] - د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 273 .

[3] - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط01، 2004، ص 272.

[4] - تم عرض (11) استفتاء على الشعب منذ الاستقلال وصوت عليها كلها بنعم وهي كالتالي:

- الاستفتاء حول تقرير المصير في 01 جويلية 1962.
- الاستفتاء حول المجلس التأسيس وصلاحياته في 02 سبتمبر 1962.
- الاستفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني العام 1976 في 27 جوان 1976.
- لاستفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- الاستفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- الاستفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988.
- الاستفتاء حول دستور 1989 في 23 نوفمبر 1989.
- الاستفتاء حول دستور 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- الاستفتاء حول قانون الوئام المدني في 16 سبتمبر1999.
- الاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

يبدو على شكل استفتاء شخصي، ونجاح الاستفتاء الذي يأتي بهذه الصورة يؤدي بالضرورة إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية على الصعيدين الداخلي والخارجي[1].

لرئيس الجمهورية الحرية المطلقة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بمبدأ استفتاء الشعب باعتباره صاحب السلطة التقديرية والملائمة، وقد يحولها إلى أداة للهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية وعلى رأسها السلطة التشريعية خاصة إذا كان الاستفتاء قانوني، لأنه سيخلق لنا تشريعا موازيا لذلك المقرر للبرلمان.

وعلى هذا الأساس نقول، بأن المشرع الجزائري أعطى رئيس الجمهورية وسائل تختلف في ثقلها وقوتها للمشاركة في التشريع ليصبح هذا الأخير مشرعا حقيقيا ومنافسا قويا وخطيرا على البرلمان.

ثانيا: عدم اللجوء إلى ممثلي الشعب في حالة الاستفتاء

جعل المشرع الجزائري الاستفتاء سلاح في يد رئيس الجمهورية يوجهه بالدرجة الأولى ضد البرلمان بهدف إقصائه من مناقشة وإثراء المسائل الهامة والمصيرية في حياة الأمة.

فالسلطة التشريعية لا تشارك رئيس الجمهورية في قرار اللجوء إلى إرادة الشعب، ومن ثم بإمكان السلطة التنفيذية أن تمرر ما تريد من القوانين والتي ترى من الصعب تمريرها عن طريق البرلمان، وفي الوقت ذاته تتجاوز وتهمش إرادته، إذ لا يؤثر رئيس الجمهورية على البرلمان في هذه الحالة وإنما يلغي وجوده من الناحية الفعلية[2]، حيث يبدو أنه مغيبا رغم الأهمية التي يكتسيها إشراكه في العملية للدواعي الآتية:

- النقاش على مستوى كل غرفة من البرلمان يسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام، وبالتالي يسهل عليه عملية الموازنة بين سلبيات وايجابيات الأمر المستفتى فيه ويجنبه أسلوب التكهن أو الاختيار عن اندفاع غير مبرر لنقص المعلومات حول الموضوع محل الاستفتاء.

- أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة، وهنا تكمن فرصة الأحزاب السياسية في ممارسة الوظيفة الإعلامية وتعبئة الرأي العام[3]، وذلك عن طريق شن حملة تحسيسية لتجنيد الشعب ضد موقف الرئيس ورفض موضوع الاستفتاء، خاصة إذا كانت هذه

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص274 .

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري، المرجع السابق، ص 533.

[3] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 203.

الأحزاب معارضة للرئيس وبهذا لن تحسم المعركة السياسية لصالح الرئيس في كل الأحوال لمجرد لجوئه للاستفتاء.

وفي غالب الأحيان يتم اللجوء إلى إرادة الشعب فيما يخص النصوص القانونية وإن دل على شيء فإنه يدل على أن الرئيس في خلاف مع البرلمان أولم يثق فيه، وفي حالة مصادقة الشعب على مشروع القانون يصبح البرلمان ملغى ووجوده غير مبرر.

فإذا رجعنا إلى الاستفتاءين الخاصين باستعادة الوئام المدني في 26 سبتمبر 1999[1]وميثاق السلم والمصالحة الوطنية في29 سبتمبر2005[2]، لمجرد التمعن في موضوع كل استفتاء نجده يأخذ الطابع التشريعي حيث يتمحورا أساسا حول تخفيض العقوبات المقررة فيما يخص بعض الجرائم والإعفاء عن المتابعة القضائية عن بعض الأحوال الأخرى.

بينما يعود هذا الاختصاص في الأصل حسب ما أوردته المادة 122 من الدستور إلى المجال الذي يحتفظ به البرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادية، لذلك إن كان المبرر من ورائه ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق اللجوء إلى الإرادة العامة هو معالجة بعض القضايا الوطنية وخاصة المعقدة منها، كقضية حماية الأمن والنظام العام داخل الدولة، إلا أن ضرورة حماية المجال التشريعي المسند للبرلمان تعد أمرا ملحا [3].

إن الاستفتاء يبدو كأداة دستورية لتغييب وإبعاد البرلمان عن مسألة كان بإمكانه أن ينظر فيها لأنها من اختصاصه، ففي هذه الحالة يفضل رئيس الجمهورية إرادة الشعب مباشرة عن إرادة النواب[4]، وعلى هذا الأساس يمكن القول بأن لجوء رئيس الجمهورية للاستفتاء على القوانين يريد أن يجعل من نفسه بديلا عن البرلمان، وربما كان البديل الأقوى لأن القوانين الاستفتائية لا تخضع للرقابة.

الفرع الثاني: استئثار رئيس الجمهورية بحق المبادرة بتعديل الدستور

---

[1] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم99-169 المؤرخ في 01 أوت 1999 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر رقم51، المؤرخة في 02 أوت 1999.

[2] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 05–278 المؤرخ في 14 أوت 2005 يتضمن استدعاء الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم 29 سبتمبر2005، ج ر رقم 99، المؤرخة في 15 أوت 2005.

[3] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 208 .

[4] – أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992، ص307.

الدستور هو القانون الأسمى للدولة يتكون من مجموعة من القواعد العامة المتعلقة بتحديد مبادئ وأسس تنظيم المجتمع وسلطة الدولة، وضبط علاقة التوازن والتوافق بين الحقوق والحريات، ويحدد لنا طبيعة الحكم في الدولة.

ويعتبر مبدأ تعديل الدستور من الصفات الطبيعية التي يتمتع بها الدستور ذاته حتى يكون ذو طبيعة متجددة في جميع أحكامه ويساير مقتضيات تطور المجتمع ولا يقف بعيدا عنها إذا ما تطورت وتغيرت، فتطور الحياة وتعزيزها من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية لا يمكن أن تتحقق بفرض نصوص ثابتة غير قابلة لإعادة النظر فيها، وبهدف ضمان تكريس احترامه وتفوقه في المنظومة القانونية، يجب جعل أحكامه غير قابلة للتعديل إلا بتباع إجراءات خاصة ومشددة تختلف عن الإجراءات اللازمة لتعديل التشريع العادي، وعليه وضع المشرع الجزائري عند تعديل أحكام الدستور شروط خاصة يجب احترامها[1] لتأخذ القواعد الدستورية مكانتها التي تليق بوضعها وتكون في قمة التدرج القانوني للدولة.

وعلى هذا الأساس حدد المشرع الجهات المخولة بتعديل الدستور للمحافظة عليه ضد أي عبث سياسي كان، فلرئيس الجمهورية السلطة الفعلية في تعديل الدستور تصل إلى حد إحكام مساره وسيادة إرادته بصورة منفردة.

وفي الوقت ذاته خول الدستور للبرلمان هذا الحق إلا أن هذه المكنة تبقى شبه معدومة الأثر لأنها تتوقف على سلطة الرئيس، فله وحده تقدير عرضها على الاستفتاء من عدمه.

---

[1] - يمكن تقسيم الدساتير من ناحية تدوينها أو عدم تدوينها إلى دساتير مكتوبة ودساتير غير مكتوبة.

فيقصد بالدستور المدون : ذلك المدون في وثيقة أو عدة وثائق، أما الدستور العرفي فيقصد به ذلك الدستور الغير مدون والذي ينشأ عن طريق العرف نتيجة إتباع السلطات العامة في الدولة عند تنظيم شؤونها سلوكات معينة استمرت لمدة طويلة فتحولت إلى عرف دستوري ملزم لها مثلما هو الحال بالنسبة للدستور العرفي الإنجليزي.

- أنظر: د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم الدستورية، المرجع السابق، ص ص، 182-183.

- كما تقسم الدساتير من ناحية كيفية تعديلها إلى دساتير جامدة ودساتير مرنة.

فالدستور الجامد : هو الذي يشترط لتعديله أو لتنقيحه وجود نص فيه يحدد شروط وإجراءات خاصة تكون أكثر شدة وتعقيدا من القوانين العادية، وعلى هذا الأساس الجمود يضفي على الدستور صفة الثبات.

فالدساتير الجامدة تتلاءم مع طبيعة المبادئ الدستورية ذاتها باعتبارها أعلا مرتبة من القوانين العادية، فهذه المبادئ التي تقرر نظام الحكم تعلوا القوانين العادية، وبالتالي يجب أن لا يعدل الدستور بسهولة ويسر شأنه شأن أي قانون من القوانين العادية.

أما الدستور المرن، فهو الذي يمكن تعديله وتنقيحه بنفس الإجراءات والشروط التي تعدل بها التشريعات العادية، ومن ثم فلا تتطلب إجراءات خاصة مشددة في تعديلها تختلف عن تلك الإجراءات المقررة لتعديل التشريعات العادية، وتتشابه بذلك مع إجراءات تعديل القوانين العادية.

أنظر: د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ج 02، د ط، د س، ص ص. 578-589.

أولا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اقتراح تعديل الدستور

تأتي المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية في شكل مشروع قانون، إذا ارتئ أنه من الضروري إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم.

فالمشرع الدستوري جعل من آلية تحريك اقتراح تعديل الدستور يستأثر بها رئيس الجمهورية وبصورة منفردة عن المؤسسات الأخرى، فلا تستطيع أي مؤسسة أن تبحث أية قضية تأسيسية للدولة دون إرادته، بل هو الشخص الوحيد المؤهل لتعديل الدستور داخل السلطة التنفيذية معني هذا أن المبادرة لا تكون إلا من طرف رئيس الجمهورية أي لا تشاركه الحكومة[1].

وإن كان هذا نظريا، لأن الواقع العملي يفرض هذا التعاون فلمجرد إيداع المشروع الخاص بالمراجعة الدستورية أمام البرلمان، تسهر الحكومة على الدفاع عنه خاصة في حالة وجود توافق سياسي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

وعلى ضوء ما تقدم يبدو أن المشرع كرس حقيقة أولوية واحتكار رئيس الجمهورية لهذه السلطة، وهذا ما يثبت من خلال تحليل مختلف المراحل والإجراءات التي يمر عليها تعديل الدستور، بالإضافة إلى أن تحديد طريقة تعديل الدستور سواء كانت عادية أو غير عادية ترجع إلى رئيس الجمهورية.

وعلى هذا الأساس، لتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية له أن يتبع طريقتين:

الطريقة العادية لتعديل الدستور: أو ما يصطلح عليها بالسلطة التأسيسية الفرعية العادية[2] ولقد تكفلت المادة 174 من الدستور بتحديد تشكيلة السلطة التأسيسية الفرعية بنصها على:" لرئيس

---

[1] - وعلى نقيض من ذلك نجد في فرنسا المادة 89 من دستور 1958 جعل من مشروع اقتراح تعديل الدستور يتقدم به رئيس الوزراء ويتولى الرئيس تحويل هذا الاقتراح إلى مبادرة تنفيذية، إذن فالمبادرة بتعديل الدستور في فرنسا لا تظهر إلى الوجود إلا بعد حصول اتفاق عليها بين قطبي الهيئة التنفيذية.

- ونفس الحكم اعتنقه الدستور اللبناني، حيث استقلت الحكومة وحدها بهذا الأمر، و على هذا الأساس إذا كان اقتراح تعديل الدستور مقدم من رئيس الجمهورية وجب على الحكومة أن تقوم بإعداد مشروع التعديل، وإذا كان اقتراح التعديل مقدم من مجلس النواب، قام رئيس هذا المجلس بإبلاغه إلى الحكومة طالبا إليها أن تضع مشروع التعديل المقترح، وهو ما يظهر من خلال نص المادة 76 والمادة 77 من الدستور اللبناني.

أنظر : د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ص.581–582.

[2] - عندما تقوم دولة جديدة بوضع دستورها أو عندما تقوم دولة ما بوضع دستور جديد ناسخا للسابق، فإن وضع هذا الدستور أو ذلك تتولاه هيئة تسمى في الفقه الدستوري بالسلطة التأسيسية الأصلية، سواء كانت هذه السلطة عبارة عن شعب أو عن السلطة الحاكمة وبناء على هذا فإن الدساتير عند وضعها عادة ما تتضمن شروط وكيفيات تعديلها، وعندما يحدد الدستور الجهة التي تتولى ذلك فنسميها بالسلطة التأسيسية المشتقة أو الفرعية أو المنشئة.

الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستور وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي يعرض التعديل على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

- أنظر: د. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، د ط، الجزائر، 2003، ص 78.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

إذن رئيس الجمهورية -حسب هذه الطريقة- هو الذي يتمتع بحق المبادرة بتعديل الدستور وبصورة انفرادية، أما البرلمان فيختص بالمصادقة الأولية على مشروع التعديل، والشعب مختصة بالمصادقة النهائية على التعديل، ليتولى بعدها رئيس الجمهورية سلطة إصداره.

تبين لنا هذه المادة أن دور المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتمحور أساسا في التصويت على المشروع المتضمن التعديل الدستوري بنفس الصفة المتبعة بصدد القوانين العادية معنى هذا أنه يجب إتباع الإجراءات التي أوردتها المادة 120 من الدستور، فبرغم من سمو القاعدة الدستورية على القوانين العادية إلا أن المشرع الجزائري بنصه هذا لم يحدد نسبة خاصة للتصويت عليها داخل المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي تطبق القاعدة العامة، ويكفي التصويت عليها بالأغلبية البسيطة أي(1+ 50) .

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد مجلس الأمة ثلث أعضائه يتم تعينه من طرف رئيس الجمهورية ، والنسبة المحددة للمصادقة على القوانين ومنها مشروع اقتراح المراجعة الدستورية على مستوى مجلس الأمة هي (¾)، وهذا ما يمنح للسلطة التنفيذية إمكانية التأثير على مجلس الأمة لأن الأعضاء المعينون من طرف رئيس الجمهورية يكونون مدينين للسلطة التنفيذية بالولاء، ومن ثم يعتبرون أنفسهم جنودها المدافعين عن سياستها ومطالبها ولو كانت هذه السياسة أو المطالب غير متفقة مع المصلحة العامة،[1] ومن ذلك يمكن أن يصوت الثلث الرئاسي لصالح التعديل التنفيذي، كما قد يلعب الثلث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة minorité de blocage التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أوفي رفضه[2] وذلك ما يحقق إحكام سيطرة السلطة التنفيذية المجسدة في شخص رئيس الجمهورية بالاستيلاء على اختصاص كان يفترض أن يكون حكرا على السلطة التشريعية.

في حين يرى الأستاذ بوكرا إدريس أن هذا النصاب غير مضمون دوما ومن ثم فإن اللجوء إلى هذه الطريقة لن يكون إلا نادرا، حيث لن يبادر إليها رئيس الجمهورية إلا في حال تأكده المسبق من موافقة المجلسين على حد سواء على مضمون تعديله الدستوري وذلك بحصوله على موافقتهما المتتالية على مشروع التعديل حال مناقشتهما المستقلة له أوحال

---

[1] - د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، د ط، 1999، ص 72.

[2] - أ. طاهر طالب، المرجع السابق، ص 72.

موافقتهما على النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء، طالما أن مبادرة التعديل الدستوري تخضع لنفس الإجراءات المطبقة على النصوص التشريعية، وحتما فإن هذه الموافقة ستتحقق عند وحدة الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية المساندة للتوجه[1].

من جهة أخرى يمكن لرئيس الجمهورية أن يتجاوز إرادة البرلمان، وذلك عن طريق لجوئه إلى تعديل الدستور عن طريق الاستفتاء دون إشراك هذا الأخير في العملية التأسيسية للدولة لأن نص المادة 04/07 والمادة 08/77 خولت لرئيس الجمهورية حق اللجوء إلى الهيئة الناخبة في كل قضية ذات أهمية وطنية، فالصياغة التي أتت بها هاتين المادتين عامة وفضفاضة فالرئيس الجمهورية أن يعتبر تعديل الدستور من القضايا ذات الأهمية الوطنية متى رأى ذلك مناسبا.

فتعديل الدستور عن طريق الاستفتاء المباشر يجعل من البرلمان يقف موقف المتفرج أو الغائب عن الساحة السياسية مثلما حدث ذلك عند تعديل دستور 03 نوفمبر 1988 ووضع دستور 1989[2]، والاستفتاء حول دستور 28 نوفمبر 1996[3]، وهذا ما يقوي مركز رئيس الجمهورية ويؤكد ثقله في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالمؤسسات الدستورية الأخرى، فيمكن أن يستعمل أحد الأطراف (الشعب) ويستبعد الأخرى (البرلمان) أو العكس.

وحتى الرجوع إلى إرادة الشعب يعد احتمال[4] يرجع تقدير ضرورته لرئيس الجمهورية، فيمكن له إشراك الشعب عن طريق الاستفتاء في جميع حالات التعديل، أو عدم إشراكه ويعود ذلك لرغبته وحده فله أن يختار بين الطريقين حسب الأغلبية، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية لصالحه استغنى عن اللجوء للاستفتاء، وإن كانت على خلاف معه تجاوز إرادة البرلمان بلجوئه إلى الاستفتاء الشعبي.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هل لعامة الشعب الثقافة الدستورية أو النضج والوعي السياسي الذي يؤهلهم لمباشرة حقوقهم السياسية بصفة عامة ويقرروا بصفة خاصة بنعم أولا في أمر مراجعة الدستور بدون دراسة أو مناقشة علنية لهذا المشروع من طرف أهل الاختصاص؟.

---

[1] - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول، 1998 ص 22.

[2] - أنظر الأمر، رقم 89–18 مؤرخ في 28 نوفمبر 1989.

[3] - أنظر: المرسوم الرئاسي 96-436 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.

[4] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص537.

وعليه ووفقا لأحكام القاعدة الدستورية المقررة للعودة المباشرة لشعب راحت الهيئة التنفيذية تعمل بها، أي ساعد غموض النص الدستوري الرئيس، بل أفسح المجال أمامه لكي يراوغ البرلمان بطريقة قانونية دون أن تكون لهذا الأخيرة وسيلة دستورية يواجه بمقتضاها عرض مشروع التعديل مباشرة على الشعب[1].

فاللجوء إلى الهيئة الناخبة هو الطريق الذي يسلكه رئيس الجمهورية عادة، في حالة ما إذا لم يصادق البرلمان على اقتراح التعديل (وإن لم يكن للبرلمان الجزائري سابقة في هذا) وله كذلك الخيارات التالية:

- سحب مشروع التعديل.
- حل المجلس الشعبي الوطني.
- انتظار انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني.

الطريقة الغير عادية لتعديل الدستور (السلطة التأسيسية الفرعية): حسب السلطة التأسيسية الفرعية التقنية لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح مشروع التعديل وسلطة إصداره والمجلس الدستوري جعلت منه كجهة استشارية، والبرلمان بغرفتيه كهيئة تصويت على اقتراح مشروع التعديل وهذا ما جاءت به أحكام المادة 176 من الدستور[2].

إن هذه الطريقة تمنح رئيس الجمهورية صلاحية تعديل الدستور دون الرجوع إلى الشعب إذا رأى بأن التعديل تقني لا يحتاج إلى تدخله، وتحديد مدى تقنية المشروع ترجع للمجلس الدستوري بإبداء رأي[3] مؤكدا فيه أن التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياته، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 400.

[2] - تنص المادة 176 من دستور 28 نوفمبر 1996على: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (¾) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان " .

[3] - المجلس الدستوري أصدر الرأي رقم 02/ 01 ر . ت . د / م . د / المؤرخ في 03 أفريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 22 المؤرخ في 03 أفريل 2002.

- والرأي رقم 08 / 01 ر . ت. د / م . د مؤرخ في 07 نوفمبر2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد63، المؤرخ في 16 نوفمبر2008.

وبعد أخذ رأي المجلس الدستوري يتم عرض المشروع الذي يتضمن التعديل الدستوري على البرلمان للتصويت عليه لكن ليس كما يصوت على القوانين العادية، فالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوت عليه بأغلبية (4/3) أعضائهما وجوبا حتى يستطيع رئيس الجمهورية إصدار هذا القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري.

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية عادة ما يلجأ إلى هذا الطريق في حالة ما إذا كان يتمتع بالأغلبية البرلمانية مما يجعل مشروع التعديل يحظى بالأغلبية المطلوبة قانونا[1].

أصبح رئيس الجمهورية هو المشرع الرئيسي حينما جعل المشرع الدستوري سلطة تحريك المبادرة بتعديل الدستور يقتصر في شخصه وبصورة منفردة، ويترتب عن ذلك أن دور السلطة التشريعية بات محدودا بنص الدستور، لأنها النتيجة الطبيعية لاتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية.

ثانيا: المبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور متوقفة على موافقة رئيس الجمهورية

لرئيس الجمهورية سلطة تحريك المبادرة باقتراح تعديل الدستور وبصورة انفرادية، فهل حق المبادرة بالتعديل مقتصر على شخصه فقط؟

وإلى أي مدى يشارك البرلمان في ممارسة حق تعديل الدستور؟

لقد أتى دستور1996 بنص جديد يشرك فيه البرلمان بالمبادرة بتعديل الدستور، انطلاقا من أحكام نص المادة 177 التي تنص على: " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه".

---

[1] - تم اللجوء إلى استعمال هذه الطريقة بمناسبة التعديل الدستوري لعام 2002، والخاص بتعديل المادة 03 من دستور 1996 بإضافة المادة 03 مكرر، من القانون 02-03 المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أفريل 2002.

- والتعديل الدستوري لعام 2008، القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر2008، ج ر عدد 03 المؤرخة في 16 نوفمبر2008.

أعطى المشرع الدستوري وبموجب المادة 177 من الدستور للبرلمان المجتمع بغرفتيه حق التدخل في مباشرة السلطة التأسيسية الفرعية،[1] حيث يمكن لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعتين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور، فحيازة مشروع التعديل الدستوري نصاب ثلاثة أرباع داخل البرلمان المجتمع بمجلسيه يحقق نوعا من الإجماع على الموافقة بين كل الحساسيات داخل المجلسين[2].

لكن الملاحظ أن المادة 177 أقرت للبرلمان بحق المبادرة لتعديل الدستور، ولكن قيدته في الوقت ذاته حينما نصت على شروط أفرغت المادة من محتواها، إذ أن تحقيق نصاب ثلاثة أرباع (4/3) من أعضاء الغرفتين المجتمعتين معا لا يمكن تصور تحققه، خاصة مع وجود الثلث المعطل المعين من طرف رئيس الجمهورية والذي يعد منفذا قويا لتوجيه المبادرة باقتراح تعديل الدستور أو توقيف مسارها، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى كبح أي مبادرة غير موالية للرئيس.

إن المشرع الدستوري حرص من وراء هذا القيد على ضمان استقرار واستمرار تفوق المؤسسة التنفيذية، وبالتالي نلاحظ أن رئيس الجمهورية يملك احتكارا تاما لسلطة المبادرة ولا يمكن لأي مشروع أو مبادرة بالتعديل أن يتحقق إذا لم يتم من طرف رئيس الجمهورية[3].

---

[1] - بالنسبة لمساهمة البرلمان في مجال التعديل الدستوري في الدساتير الجزائرية السابقة قد وردت كالتالي:

نجد مركز البرلمان في دستور 1963 فيما يخص هذه النقطة كان أفضل من الدساتير الأخرى، فكان حق المبادرة بتعديل الدستور يملكه رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني وهذا ما جاء في نص المادة 72 على أن إجراء تعديل الدستور يتضمن تلاوتين وتصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما أجل شهرين، ثم يعرض المشروع المتضمن التعديل الدستوري على الشعب للمصادقة عليه عن طريق الاستفتاء.

ففي دستور 1963 المشرع الدستوري أقام وانشأ التوازن بين الرئيس والنواب وترك الحكم على التعديل الدستوري للشعب.

أما دستور 1976 فقد أقصى المجلس الشعبي الوطني من المشاركة الفعلية في التعديل الدستوري، حينما أناط حق المبادرة وحصره في رئيس الجمهورية وهذا ما يستشف من الأحكام التي أتت بها المادة 191 بنصها: " لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا النص".

ولم يبقى للبرلمان سوى حق تكريس مبادرة رئيس الجمهورية وذلك عن طريق إقرارها بأغلبية ثلث أعضائه، ويكون هذا الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع المجلس إذا تعلق مشروع التعديل بالأحكام الخاصة بالتعديل الدستوري.

والملاحظ أن دستور 1976 أقصى الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية من هذه العملية.

أما دستور 1989 لم يخرج على ما أتى به دستور1976 إلا نسبيا، فحق المبادرة باقتراح تعديل الدستور بقي من اختصاص رئيس الجمهورية، ودور المجلس الشعبي الوطني هو الموافقة الصورية على مشروع التعديل، والشيء الجديد الذي أتي به، هو عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي حسب نص المادة 163.

[2] - Philippe Ardont, Op, Cit, pp 86.87.

[3] - بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 08.

وعلى أي حال، إن انتهاج المشرع الدستوري هذا السبيل، أي تمكين البرلمان من المبادرة بتعديل الدستور يعد اجتهادا محمودا، وإن كان الأجدر ب المشرع الدستوري أن يقر هذا الاختصاص للمجلس الشعبي الوطني وحده دون أعضاء مجلس الأمة لكونه المجلس المنتخب[1].

ومن جهة ثانية، المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور تبقى معدومة الأثر ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له السلطة التقديرية في عرضها على الاستفتاء الشعبي من عدمه، وهذا ما نفهمه من عبارة "**يمكن**" الواردة في نص المادة 177، فلرئيس الجمهورية الحرية في القيام بعرض التعديل على الهيئة الناخبة أو الامتناع عن ذلك، لأن الدستور لم يلزمه بطرح مبادرة البرلمان على الشعب ولم يورد جزاءا في حالة امتناعه عن القيام بذلك، وبالتالي يضل رئيس الجمهورية صاحب القول الفصل في تعديل الدستور، تعديل لا يمكن أن يتم من دون مبادرته أو موافقته على المبادرة البرلمانية في الموضوع[2].

وبهذا نلاحظ الهيمنة الكلية لرئيس الجمهورية على سلطة المبادرة باقتراح تعديل الدستور بل يظهر كعمل انفرادي حينما جعل المشرع الدستوري سلطة التحريك من صلاحياته الحصرية والذي يؤدي بالضرورة إلى إبعاد المؤسسة البرلمانية وإعطائها مكانا ثانويا حتى وإن أعطى لها الدستور حق المبادرة بالتعديل، إلا أن بث الحركة في هذه المبادرة ترجع لرئيس الجمهورية الذي يملك وحده سلطة عرضها على الاستفتاء من عدم ذلك، وعلى هذا الأساس يمكن تصور دور البرلمان في هذه الحالة أنه عبارة عن مؤسسة استشارية، هذا إن لم يتم الاستغناء عنها في بعض أطوار العملية كاللجوء إلى الاستفتاء الشعبي مباشرة وتجاوزه كلية.

المطلب الثالث: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة للمصادقة على القانون

أجمعت الأنظمة النيابية على ضرورة منح رئيس الجمهورية حق طلب إجراء مداولة ثانية دون سواه، ولو قام به بناء على طلب رئيس الوزراء أو الحكومة في الأنظمة البرلمانية، ومرد ذلك أن هذا الاختصاص يحدث نوعا من التوازن والتعاون بين المؤسستين.

ولقد استقر المشرع الدستوري الجزائري على هذا المبدأ في الدستور الحالي والدساتير السابقة، فإذا اعتبر الرئيس بأن النص الذي تم المصادقة عليه من طرف البرلمان خال من

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 419–420.

[2] - د. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، د ط، 2010، ص 208 .

العيوب قام بإصداره وتحول إلى قانون بإرادة البرلمان، أما إذا اعترضه أصبح مصيره في يد البرلمان وعليه إعادة بحث نص القانون مرة ثانية.

الظاهر من الاعتراض أنه يهدف إلى تحقيق التعاون بين السلطتين وإصدار القانون على قرينة من الدقة، إلا أن جوهره يمثل نوعا من الرقابة من جانب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويعمل على توسيع دائرة اختصاص السلطة التنفيذية وتأكيد مشاركتها في العمل التشريعي.

بعدما يستوفي النص التشريعي الإجراءات التشريعية المقررة ويصوت عليه البرلمان بغرفتيه ويوافق عليه رئيس الجمهورية (سواء لم يعترض عليه أو انقضت المدة المقررة للاعتراض، أو اعترض عليه لكن تجاوز أعضاء المجلس الشعبي الوطني هذا الاعتراض بإقراره مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه) يكون بذلك قد اكتمل وجوده القانوني، إلا أنه لن يكون قابلا للتنفيذ إلا بعد إصداره وذلك بالتوقيع عليه من طرف رئيس الجمهورية وإعلام رجال السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذه، ولن يصبح معلوما إلا إذا قام هذا الأخير بنشر محتواه.

الفرع الأول: إقرار القانون سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية

الأصل أن القانون يصبح مكتملا قابلا لدخوله حيز النفاذ لمجرد مصادقة البرلمان عليه، إلا أنه قد يكون غير قابل للإصدار في حالة ما إذا طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في مضمونه من قبل البرلمان وهذا ما يؤدي عمليا إلى تعطيل وتأخير صدوره لأنه سيكون محل دراسة ومناقشة للمرة الثانية من طرف المجلس الشعبي الوطني.

وعلى هذا الأساس، نجد تدخل السلطة التنفيذية لم يتوقف عند إنتاج التشريع في المبادرة والمشاركة في المناقشة والتصويت على القوانين واحتكارها للمجال المالي، بل أراد المشرع أن يوسع من دائرة سلطة رئيس الجمهورية -ومنه السلطة التنفيذية- في العمل والوظيفة التشريعية عن طريق الاعتراض على القانون، ليجعل منها تساير أمال السلطة التنفيذية، وبهذا الإجراء تكون هذه الأخيرة المتحكم الوحيد في النصوص المصادق عليها من طرف البرلمان بمجلسيه، ولكن يمكن إصدار القانون كما جاء في صورته الأولى من حيث المضمون والشكل وذلك بإعادة التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية الموصوفة، وبالتالي تجاوز إرادة الرئيس.

أولا : إمكانية اعتراض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية

رأينا أن السلطة التنفيذية تتدخل في كامل الإجراءات التشريعية حفاظا على مركزها في مواجهة السلطة التشريعية، وبالتالي إذا كان القانون يتعارض مع مقاصدها واختصاصات الحكومة عالج رئيس الجمهورية الموقف بامتياز المنع (الاعتراض).

يعرف حق الاعتراض[1] أو القراءة الثانية حسب ما هو مسمى في الدساتير الجزائرية، بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان[2].

يرى بعض الفقهاء، بأنه يجب أن يتمتع رئيس الدولة بحق الاعتراض لتأمين توازن أفضل بين السلطات ليشكل جزءا من اختصاصات رئيس الدولة، وأن يكون محصورا به صراحة كامتياز ممنوح للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك من أجل السماح لرئيس الدولة للمحافظة على توازن أفضل للسلطات، وبالتالي سير عمل أفضل للمؤسسات، فهو امتياز استثنائي هام لمبدأ الفصل بين السلطات يسمح لرئيس الدولة بتخفيف اتجاهات السلطة التشريعية لاحتكار السلطة[3].

في حين يعتبر البعض[4] حق الاعتراض كاستثناء على مبدأ الفصل بين السلطات يسمح لرئيس الدولة بعقلنة نزعات السلطة التشريعية في احتكار السلطة، وذلك للدفاع –إن كان ضروريا- عن السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، ولضمان إن أمكن أفضل توازن للسلطات وأنها وسيلة تعاون بين السلطتين في العمل التشريعي، ووسيلة مراقبة، أو وسيلة

---

[1] - اختلف الفقهاء حول تحديد طبيعة الاعتراض النسبي بالرغم من إجماعهم على أن الاعتراض المطلق ذو طبيعة تشريعية، وظهر بصدد الاعتراض النسبي ثلاث اتجاهات:

- الاتجاه الأول : يذهب هذا الاتجاه إلى القول أن الاعتراض النسبي ذو طبيعة تشريعية، واستندوا في ذلك إلى أن مشروع القانون لا يصبح قانون مادام رئيس الجمهورية يستطيع أن يعترض عليه، وبالتالي معرض للإبطال وهذا ما يجعل قرار البرلمان لا يكتسي صفة القاعدة القانونية.

- الاتجاه الثاني: يقول بأن الاعتراض النسبي ذو طبيعة تنفيذية، فلا يمكن اعتبار أي عمل تشريعي حسب هذا الاتجاه إلا إذا كان يدخل في تكوين القرار.

- الاتجاه الثالث : جعل من الاعتراض الموصوف الذي يتطلب أغلبية مشددة هو العمل التشريعي الوحيد دون الأنواع الأخرى للاعتراض، وهذا هو الاتجاه الصائب.

[2] - د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، 1980، ص 105.

[3] - د. جوي تابت، ترجمة محمد عرب صاصلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 01، 2008، ص 144.

[4] - السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، ص04، 1949، ص 321.

للدعوة إلى التأمل، أو التحكيم بخصوص سير السلطات العمومية واستمرار الدولة، بدعوة البرلمان إلى تعديل النصوص الغير ملائمة.

إلا أن الواقع العملي جعل من الاعتراض وسيلة تأثير كبير على حرية قرارات المجالس النيابية، وهو يعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ومن ناحية أخرى هو وسيلة جد مهمة لردع الأغلبية البرلمانية حال هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها[1]، وبذلك يتحول الاعتراض من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية في يد رئيس الجمهورية فبدون رضاه لا يخرج النص إلي الوجود[2]، فالمغزى الحقيقي إذن للاعتراض يهدف إلى جعل السلطة التنفيذية هي المتفوقة في المجال التشريعي، ويتأتى ذلك بواسطة وقف أي نص تشريعي يشكل مساسا بسياستها[3].

إذن يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون خلال الأجل المحددة من الدستور حينما يرى أن القانون يتضمن أحكام تتماشى مع روح الدستور والقانون الساري المفعول، غير أنه إذا تبين له بأن القانون معيب وصدر تحت وطأة الاندفاع أو التهور أو الانفعال اعترض عليه، لأن البرلمان باعتباره هيئة جماعية يسهل انسياقه تحت وهم طارئ أو انفعال وقتي[4] مما يدفعه إلى إصدار قوانين يغلب عليها طابع الفساد، فكان على رئيس الجمهورية أن يعترض على النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان، وذلك بطلب إجراء مداولة ثانية لذات النص بإرجاعه إلى الغرفة الأولى وهذا ما يفهم من أحكام المادة 127 من الدستور التي تنص على:" يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراراه".

من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة يتضح لنا بأن اختصاص طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه من طرف البرلمان من سلطات رئيس الجمهورية التقديرية، من حيث تقدير ما هو ملائم من مواد النص وما هو غير ملائم، وهي سلطة شخصية لا يشاركه فيها أحد

---

[1] - د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن، المرجع السابق، ص ص. 312 – 316.

- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 272.

- Marcel Prélot / Jean Boulouis, institution politique et droit constitutionnel, 7eme édition Dalloz, Paris, 1978, p. 807.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 446.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 288.

[4] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 118.

وله في هذا الصدد أن يوافق عليه كليا أو جزئيا، وله تقدير النهوض بها من عدم ذلك، كما له مطلق الحرية في تقدير مدى تطابق النصوص القانونية التي أقرها البرلمان مع سياسية الهيئة التنفيذية.

فسلطة تقدير استخدام المداولة الثانية من عدمها من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية ولا يجوز له تفويضها إلى أية جهة أخرى، لأن المادة 127 من الدستور أدخلته ضمن السلطات التي لا تقبل التفويض المنصوص عليها في المادة 87 من الدستور.

نلاحظ بأن الدستور لم يُشرك الوزير الأول أو على الأقل الوزير المعني[1] بالرغم من أن المراسيم تتخذ على مستوى مجلس الوزراء بعد تلاوة تقرير الوزير المعني، إلا أن المرسوم المتضمن إجراء المداولة الثانية لا يمكن أن يحتوي على توقيع الوزير الأول أو الوزير المعني وهي نتيجة طبيعية لعدم اعتماد المشرع الجزائري لقاعدة التوقيع المجاور مما يؤكد على أن صلاحية مراقبة النصوص التشريعية التي يوافق عليها البرلمان يختص بها رئيس الجمهورية وبصورة فعلية.

وإن كان اعتراض رئيس الجمهورية لا يمكن من الناحية الفعلية أن يصدر منه وحده بل لابد أن تشترك معه الوزارة في الرأي واتخاذ هذا القرار، والغالب أن تكون ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض بناء على سعي وتوجيه من جانب الوزارة المسؤولة سياسيا أمام البرلمان[2].

وعلى هذا الأساس، لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية أن يستعين بالخبراء وأصحاب الاختصاص من الإداريين والفنيين لدمغ الاعتراض بالحجج التي تقنع النواب بوجهة نظره، ويبقى تدخلهم هذا مجرد رأي لرئيس السلطة التقديرية في الأخذ به من عدمه.

---

[1] - المشرع اللبناني ومن خلال تعديل 1990 حرص على مراعاة رئيس الجمهورية لوضع مجلس الوزراء، حينما نصت المادة 57من الدستور على: " لرئيس الجمهوري بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه".

[2] - د. عجيلة عاصم أحمد، ود. عبد الوهاب محمد رفعت، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط05، 1992، ص291.

ومن ناحية أخرى، نلاحظ أن حق الاعتراض في دستور1996 ليس مطلقا، فعدم موافقة رئيس الجمهورية على مشروع أو اقتراح قانون لا يؤدي إلى إعدامه واندثاره وقبره، وإنما هو اعتراض توقيفي نسبي مؤقت[1] يوقف خروج القانون لمدة معينة فقط، لذلك إن أثار رئيس الجمهورية الاعتراض لا يمس في شيء طبيعة القانون ولا الإجراء البرلماني نفسه المختوم بالتصويت على القانون، ولكن هذه الآثار تقتصر على الإصدار وعلى تطبيق النص[2]، بمعنى أدق الاعتراض النسبي في جميع الأحوال يفضي إلى تأجيل صدور ونشر القانون إلى حين[3]، ويبقى النص معلق لحين تعديله وفقا لطلب الرئيس أو لإقراره من جديد بحيازته على أغلبية ثلثي (2/3) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني، فالاعتراض النسبي إذن يستطيع البرلمان أن يتغلب عليه ويفقد أثره إذا أقره مرة ثانية وبالأغلبية المحددة دستورا.

وعلى هذا الأساس حُددت مهلة ممارسة هذا الحق بثلاثين (30) يوما من تاريخ إقراره حتى لا يظل مشروع القانون مدة طويلة مهددا بالزوال وعدم النفاذ، فخارج هذا الميعاد يسقط حق الرئيس في الاعتراض على القوانين ويعتبر سكوته بمثابة تنازل منه عن استعمال هذا الحق.

وتحسب هذه المدة من تاريخ مصادقة مجلس الأمة على النص التشريعي، وهذا ما نصت عليه المادة 01/45 من القانون العضوي 99–02 : " يمكن رئيس الجمهورية، وفقا لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30)يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه...".

---

[1] - للاعتراض صورتين إما أن يكون مطلقا وإما أن يكون مؤقتا.

وتتعدد أنواعه إلى:

- الاعتراض الواقف.veto suspectif
- الاعتراض الموصوف. veto qualifié
- الاعتراض البسيط.veto simple
- الاعتراض الناقل. veto transatif

وهو الذي ينقل "السلطة التقديرية" النهائية بخصوص " النص التشريعي "والفصل في النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان إلى" هيئة ثالثة" يحددها الدستور.

- أنظر: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته - محدداته - أحكامه، الجزائر، 2002، ص 120.

[2] - Joy Fouad Tabet . la faculté d'empêcher du chef de l'état en droit comparé : droit du chef de l'état de s'opposer aux lois .1ère édition. bruylant . delta. L .g .d .j . 2001. p 210

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 292.

وبذلك يكون الدستور قد ألقى التزام على عاتق رئيس الجمهورية عند إعادة النص التشريعي إلى المجلس الشعبي الوطني بهدف إعادة دراسته، أن يكون خلال فترة ثلاثين (30) يوم من تاريخ إقراره، بهذا تكون سلطة رئيس الجمهورية ليست بالمطلقة بل مقيدة بالمدة الزمنية التي حددها الدستور دون تمييز في ذلك بين القوانين العادية وتلك المستعجلة، والهدف من إيراد هذا القيد هو إصدار القانون في أقرب وقت ممكن[1].

ولو تأملنا في النصوص القانونية المنظمة لحق الاعتراض ندرك بأن مدة الثلاثين يوما المقررة دستورا لا يستفيد منها رئيس الجمهورية كاملة، ويتضح ذلك من خلال حساب المدة الفعلية المقررة للاعتراض، فإذا كانت المادة 127 من الدستور حددت مدة الاعتراض على نص تشريعي صوت عليه البرلمان بغرفتيه خلال الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة على النص القانوني، ونفس الحكم أتت به المادة 45 من القانون العضوي 99-02، إلا أن المادة 43 من نفس القانون قلصت من مدة الثلاثين يوما بنصها على:" مع مراعاة أحكام المادتين 166 و167 من الدستور، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة (10) أيام، ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بهذا الإرسال".

الملاحظ أن المادة 43 تقضي بأن لرئيس مجلس الأمة مدة (10) أيام من تاريخ التصديق على النص القانوني لإرساله إلى رئيس الجمهورية.

وبالتالي يمكن لرئيس مجلس الأمة تأخير إرسال النص القانوني المصوت عليه إلى غاية اليوم العاشر الموالي لتاريخ التصديق عليه، ومدة العشرة (10) أيام تحسب ضمن الثلاثين (30) يوما المقررة لرئيس الجمهورية للاعتراض على النص القانوني، وبذلك يكون للرئيس ظرف زمني قصير مقرر بعشرين (20) يوما لطلب المداولة الثانية، لهذا يجب أن يتم إعادة النظر في

---

[1] - الدساتير الجزائرية الثلاثة ألقت على عاتق رئيس الجمهورية هذا القيد الزمني، إلا أن دستور 1963 بالرغم أنه نص على هذا القيد إلا أن الفترة المقررة في هذا الدستور أقل لو قورنت بما أخذ به دستور1996، وهي محددة بعشرة (10) أيام الموالية لتاريخ إحالة القانون عليه من طرف المجلس الوطني، وهي نفس المدة المقررة للإصدار وهذا ما أشارة إليه المادة 49 من دستور1963 بنصها على: " يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين ونشرها".

يصدر القوانين خلال الأيام العشر الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، ويوقع مرسومات التطبيق، ويمكن التخفيف من أجل الأيام العشرة، عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال" وأكدت المادة 50 من الدستور هذه المدة بنصها على:" يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الآجل المحدد لإصدار القوانين للتداول بشأنها مرة ثانية، ولا يمكن رفضه الطلب" . وهي مدة جد قصيرة وغير كافية نظرا لارتباط رئيس الجمهورية بأعمال أخرى.

المدة المقررة بجعل وقت سريانها من تاريخ تلقي الرئيس النص التشريعي حتى تتاح له الفرصة كاملة لدراسة النص دراسة وافية وشاملة من كل الجوانب .

رئيس الجمهورية ملزم بإرجاع النص القانوني إلى المجلس الشعبي الوطني عندما يقرر إجراء مداولة ثانية مدعما اعتراضه برسالة تتضمن أسباب ومبررات اعتراضه على القانون.

إن الأسباب الرئيسة التي تحمل رئيس الجمهورية على معارضة القانون برفض المصادقة عليه، متعددة ومتنوعة قد تكون أسباب تقنية مادية تهدف أساسا إلى تقويم النقص في تحديد القانون وتصحيح الأخطاء المادية واستبعاد العيوب التقنية التي يتضمنها القانون، وقد يعترض الرئيس النص التشريعي لأسباب موضوعية تتعلق بمضمون أو مبرر وجوده، كما يستطيع التدخل عندما يكون القانون المصوت عليه مخالف للدستور أو لأحد أحكامه أو لبعض المبادئ الدستورية الأساسية، أو عندما لا يكون القانون متفق بما فيه الكفاية مع المبادئ التي كرسها الدستور.

إن اعتراض رئيس الجمهورية على القانون لأسباب دستورية يرجع إلى صفته حارسا للدستور ويجب عليه ضمان احترامه وتطبيقه وحفظه[1]، وسياقا لذلك يمكن أن يكون اعتراض الرئيس بسبب الشعور بأن سياسة البرلمان المعبرة عن إرادة الشعب لا تتماشى وسياسة الحكومة[2].

فعلى رئيس الجمهورية عند تقديم اعتراضه أن يدعمه بذكر الأسباب القوية التي تبرر وجهة نظره، وفي الوقت ذاته يوجه نظر النواب إلى ما يرغب إليه من تعديل، فتسبيب الاعتراض ليس مجرد التزام دستوري وإنما هو وسيلة الرئيس لإقناع أعضاء المجلس الشعبي الوطني بتعديل القانون في المعني الذي يريده[3]، وحتى يتمكن المجلس من دراسة النص القانوني وفق مبررات الرفض الواردة في الرسالة، وعلى ضوئها فقط يستطيع أن يقرر إعادة الموافقة على القانون من عدمه.

الملاحظ أن واضعو الدستور قد خرجوا على ما كان مقررا في الدستور الأول في هذا الشأن، حيث نجد دستور 1996 تخلى عن هذا الضابط وترك السلطة التقديرية في إدراج مبررات الرفض من عدمه لرئيس الجمهورية.

---

[1] - د. جوي ثابت، المرجع السابق، ص140.

[2] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته - محدداته - أحكامه، المرجع السابق، ص 106.

[3] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص176.

إلا أن المنطق يفرض على رئيس الجمهورية أن يدمغ الرسالة المرفقة لطلب إجراء المداولة الثانية بعرض الأسباب التي دفعت به إلى أن يعترض على إصدار النص التشريعي، لأنها الوسيلة الوحيدة التي يمكن على ضوئها أن يقوم بدراسة ومناقشة القانون بصفة خاصة وبعيدا عن كل الغموض، لأن اعتراض رئيس الجمهورية على قانون ما دون أن يبين أسبابه يعطي للاعتراض صفة العموم والغموض فيصعب على أعضاء المجلس الشعبي الوطني تحديد هذه الأسباب، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى مسايرة ما يرغب فيه الرئيس إذ يكون من السهل حصوله على نسبه (2/3) من أعضائه وبالتالي تطهيره وفقا لرغبة الرئيس.

الظاهر، أن مبدأ الاعتراض من حيث الممارسة في الجزائر له مكان ثانوي، حيث يفرض منطق النظام المؤسساتي على رئيس الجمهورية عدم اللجوء باستمرار إلى استعمال هذا الحق القانوني، لكون ذلك غير مقبول سياسيا، وإن كان مسموح به دستوريا، حيث ينشأ اضطراب بين الحين والآخر إن مارس الرئيس هذا الاختصاص على الدوام[1]، وحسبنا دليل على ذلك بالنظر إلى تطبيقاته، حيث لم يلجأ رؤساء الجزائر إلى استعمال طلب القراءات الثانية إلا نادرا، فكان ذلك مرتين منذ الاستقلال لحد الساعة في عهد الرئيس شاذلي بن جديد.

المرة الأولى : تتعلق بمخالفة الدستور، من القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل وذلك عندما تم تخفيضها من أربعة وأربعون (44) ساعة إلى (40) أربعين ساعة[2].

المرة الثانية : بخصوص قانون الإعلام[3].

ويرجع سبب قلة ممارسة الرؤساء الجزائريين لاختصاصهم في حق طلب مداولة ثانية إلى:

- إن الحكومة تجد أصولها في البرلمان وتشارك هذا الأخير في إعداد ومناقشة النصوص التشريعية قبل التصويت عليها.

- إن معظم النصوص التشريعية هي من أصل حكومي -وما لهذه من يد في إعداد برنامج دورة البرلمان- والتي يوافق عليها رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الوزراء قبل عرضها على البرلمان.

[1] - د. عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص 268.

2 - أنظر : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لسنتي1981، 1982 عدد رقم95، 97.

[3] - تم إعادة قانون الإعلام إلى المجلس الشعبي الوطني بقصد إجراء مداولة ثانية بصدده، ولقد تم إعادة التصويت عليه بدون مناقشة، فصوت لصالحة (23) صوتا ورفضه(181) نائب، وامتنع (57) نائب و (22)غائب، وكان ذلك في افتتاح دورة الخريف 20 نوفمبر 1989 .

- لرئيس الجمهورية أن يحيل النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان على المجلس الدستوري لمراقبة مدى دستوريتها[1].

- الأغلبية البرلمانية تابعة واقعيا للحزب الواحد، الذي يكون رئيس الجمهورية غالبا من مناضليه.

نشير في الأخير أن المادة 127 من الدستور أقرت حق رئيس الجمهورية باللجوء إلى طلب إجراء قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه، إلا أنه جاءت خالية من أية شروط موضوعية ومما لا شك فيه أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يتعسف في استعمال هذا الحق إضرارا بالسلطة التشريعية.

ثانيا: لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية تجاوز الاعتراض بالأغلبية الموصوفة

إذا كان المبدأ العام، يقر بأن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذ يتقاسما ممارسة السلطة التشريعية، حيث يتولى المجلس الشعبي الوطني دراسة ومناقشة القوانين وبعد الموافقة والتصويت عليها يحيلها إلى مجلس الأمة الذي يقوم هو بدوره بمناقشة القوانين وإقرارها بالأغلبية التي يتطلبها الدستور وبصفة مستقلة عن المجلس الأول، ليتولى رئيس مجلس الأمة إرسالها إلى رئيس الجمهورية خلال عشرة (10) أيام من أجل إصدارها في أجل مدته ثلاثين يوما التالية لاستلام النص التشريعي.

فالمادة 98 من الدستور جعلت من ممارسة الوظيفة التشريعية مقاسمة بين المجلسين، وذلك على أساس المساواة التامة وعبر مختلف المراحل التي يمر عليها القانون، فالغرفة الثانية تعتبر جزء من البرلمان وبالتالي من السلطة التشريعية، وهذا يعني أن مهمتها الرئيسية هي المشاركة في إعداد القوانين والتصويت عليها لهذا فإن القاعدة العامة تقضي بضرورة تمتعه بنفس السلطات المقررة للغرفة الأولى، إلا أن مبدأ المغايرة قائم، ونعني به أن الغرفة الثانية لها مهام وصلاحيات مغايرة للغرفة الأولى على الأقل من عدة أوجه، وعلة المغايرة تعود إلى أن المجلس الشعبي الوطني يعكس روح الإصلاح والتطور السياسي، بحيث تترجم الأغلبية الحزبية أفكارها على نطاق واسع وبالتالي فتأثير الأحزاب وسيطرة الأغلبية قد تكرسا برنامجا في اتجاه سياسي وحزبي معين في حين أن مجلس الأمة وضع ليحد من جموح الساسة ليأخذ بروح

---

[1] - عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائر، دراسة مقارنة مع النظام المصري، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 97.

المحافظة على تقاليد الأمة ويستخدم ميزان العقل شكلا ومضمونا[1]، لهذا نجد سلطات المجلس الشعبي الوطني أوسع من المجلس الثاني، فليس لمجلس الأمة أن يتدخل في مسألة المداولة الثانية باعتبارها اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني[2]، فهذا الاستثناء الذي أدرجه المشرع الدستوري فريد من نوعه ويتناقض مع نظام البيكاميلاريا.

فما هي المبررات التي دفعت بالمشرع الدستوري بجعل حق التداول في القانون الذي كان محل اعتراض رئاسي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ؟.

يمكن إرجاع ذلك إلى:

- باعتبار المجلس الشعبي الوطني ممثل للشعب والمعبر الحقيقي عن إرادته ومنبثق من الاقتراع العام والمباشر، وبالتالي فهو أقرب في تمثيله للشعب من مجلس الأمة.

- المجلس الشعبي الوطني وحده القابل للحل في حالة تعارضه الأقصى مع السلطة التنفيذية، إذ يبقى وحده عرضة للطي والتطويع دون الغرفة الثانية، التي يفترض أن تكون بمنأى عن ضغوط الجهاز التنفيذي[3].

- البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النص القانوني الذي تم إحالته إلى المجلس الشعبي الوطني بقصد إعادة دراسته والتصويت عليه، لأن طلب إجراء مداولة ثانية يفترض أننا أمام حالة خلاف سياسي حاد بين مفتاح قبة النظام السياسي –الرئيس- والمجلس الشعبي الوطني ومرجعه أساسا إلى الاختلاف في الانتماء السياسي بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية، ففي حالة ما إذا تم تطهير القانون وفق رغبة رئيس الجمهورية يكون النص قد حقق قيمة سياسية كبرى لصالح رئيس الجمهورية ومنه للسلطة التنفيذية.

وتبقى هذه الأسباب -السالفة الذكر- ما هي إلا أسباب شكلية ظاهرية، لأن الأسباب الحقيقية الدافعة لحصر إجراء المداولة الثانية في المجلس الشعبي الوطني وحده دون مجلس الأمة هي أسباب سياسية أكثر منها نظرية، ويمكن إرجاعها بالخصوص إلى الأزمة السياسية التي عرفتها الجزائر بعد إلغاء المسار الانتخابي سنة1991.

---

[1] - د. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000، ص 176.

[2] - أ. طاهر طالب، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، جزء الثاني، المرجع السابق، ص 71.

[3] - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشريات مجلس الأمة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، وحدة الرويبة، ص 57.

تشترط الدساتير عادة -ومنها دستور1963- على البرلمان أن لا يمانع في الاستجابة لطلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية[1]، لكن دستور1996 لم يشر إلى ذلك وحتى أحكام القانون العضوي 99-02 لم تتضمن أية إشارة، ولا حتى إلى إمكانية عدم الرفض، إلا أن السياق العام للدستور لا يسمح بذلك[2].

وبالنظر لموقع البرلمان الضعيف وللآليات الفعالة والقوية التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط مباشرة عليه[3]، حيث نجده مسلح بحقوق كثيرة والتي منها حق الحل المكرس بموجب المادة 129 من الدستور، هذا ما يجعل من المجلس الشعبي الوطني غرفة لتزكية وتسجيل ما يتخذ من قرارات في كواليس السلطة التنفيذية.

ومن جهة أخرى، المشرع الدستوري[4] وحتى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يتضمن إشارة إلى وجوب إتباع إجراء تشريعي خاص عند البحث والمناقشة الجديدة لمشروع القانون المعترض عليه والمرسل من طرف رئيس الجمهورية إلى المجلس الشعبي الوطني فعمومية النص الدستوري وكذا الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني[5] تفضي إلى القول بأن الإجراءات والمراحل التشريعية المتبعة بصدد المداولة الثانية هي نفس الإجراءات المتبعة لمناقشة أية مبادرة تشريعية، فكان على المشرع أن يسن قاعدة نظامية يحدد بمقتضاها الضوابط التي يتوجب إتباعها في ذلك.

غير أن التنصيص الدستوري جاء بإجراء خاص فيما يتعلق بالتصويت على مشروع القانون أثناء المداولة الثانية، فإذا كان النظام المتبع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حين يصوت

---

1 - لقد نصت المادة 50 من دستور 1963 على أن لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية.

2 - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 446.

3 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 273.

4 -Joy Fouad Tabet . op. Cit .pp 306 -307.

5 - على خلاف ذلك، نجد اللائحة النظامية في مادتها 120 الفقرة الثانية بينت الإجراءات المتبعة بخصوص مناقشة وتعديل النص التشريعي الذي اعترض عليه رئيس الجمهورية.

تبيانا لذلك، رئيس الجمهورية يحيل على المجلس الوطني طلب إجراء مداولة ثانية في غضون عشرة أيام التي تلي إبلاغه للنص التشريعي، وعليه يبلغ رئيس المجلس النواب باعتراض الرئيس.

وبناء على ما تقدم، يودع لدى اللجنة صاحبة الاختصاص ما اعترض عليه رئيس الجمهورية لمناقشته وتعديله في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.

ثم يسجل النص التشريعي المعترض عليه في جدول أعمال المجلس الوطني من جديد، ليعرض على الجلسة العامة.

للإطلاع ارجع إلى: د .عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته – أحكامه - محدداته، المرجع السابق، ص107.

على مشاريع واقتراحات القوانين العادية المعروضة عليه هو نظام الأغلبية البسيطة (50 +1)، أي متى تحصل القانون على عدد من الأصوات الايجابية أكثر بواحد من الأصوات السلبية يعتبر قد وافق عليه، إلا أنه في المداولة الثانية وحتى يتم تجاوز إرادة الرئيس يتطلب أن يتم إقرار ذات القانون بأغلبية خاصة من نواب المجلس الشعبي الوطني، فتطور الدستوري في هذه الحالة استند على أغلبية متشددة، وبذلك أخذ بالاعتراض الموصوف[1].

الملاحظ أن التطور الدستوري أفضى إلى نتيجة عكسية، فبعدما اعتمد الاعتراض البسيط في الدستور الأول، إذ يمكن تجاوز إرادة الرئيس من طرف نواب المجلس الوطني إذا تم إقرار مشروع القانون الذي هو محل دراسة ثانية بأغلبية مطلقة للنواب الحاضرين أي ضرورة توفر الأغلبية البسيطة فقط، في حين انتقلت الدساتير اللاحقة[2] من الاعتراض البسيط إلى الاعتراض الموصوف.

إن هذا الاجتهاد مقبول، إلا أنه يضيق من نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان، ومرد ذلك أن الاعتراض الموصوف ينتهي غالبا إلى تعديل النص وفق مبتغى الرئيس، وبالتالي فتغيير النص على الصورة التي تريدها السلطة التنفيذية يؤدي إلى تقويتها على حساب البرلمان في هذا الخصوص.

إن حساب الأغلبية الموصوفة يكون على أساس عدد أعضاء المجلس[3]، ف المشرع الدستوري نص صراحة على هذا النصاب الواجب توفره داخل المجلس الشعبي الوطني لإعادة إقرار القانون وذلك بموجب المادة 02/127 بنصها على: "وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

---

1 - الاعتراض الموصوف : يطلق الفقه هذا الاصطلاح على الاعتراض الذي يستلزم للتغلب عليه أن يعيد البرلمان الذي أقر القانون الموافقة عليه بأغلبية مشددة، فلكي يعتبر الاعتراض موصوفا يجب أن يستلزم الدستور أغلبية خاصة للتغلب على اعتراض الرئيس ويكفي أن تختلف الأغلبية التي يحددها الدستور للتغلب على اعتراض رئيس الدولة عن الأغلبية اللازمة توافرها لإقرار القانون أول مرة اختلاف يتجه إلى تشديدها.

- أنظر: د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 107.

2 - نفس الحكم تضمنته المادة 155 من دستور 1976، ولقد جاءت المادة 118 من دستور 1989 على نفس الحكم بقولها: " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه، ويكون هذا الطلب خلال الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراراه.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

3 - Joy Fouad Tabet. Op .cit . Pp 60–63.

إن إعادة النص إلى النواب واشتراط نصاب معين من الأصوات يعني أنها معارضة فعلية عن تعبيرهم الأول حتى يُشعرهم بمسؤوليتهم وإلفات نظرهم إلى تقييم وتقدير نتائج تصرفهم الأخير[1]، فنسبة ثلثيّ الأعضاء يصعب تحقيقها وتستلزم أن تكون الأغلبية البرلمانية معارضة لرئيس الجمهورية، وهذا بدوره يستلزم اعتناق تعددية حزبية حقيقة لا شكلية.

بالنظر إلى النصاب القانوني الذي اشترطه المشرع الدستوري ، يتبين لنا أن طلب إجراء مداولة ثانية ما هي إلا وسيلة في يد رئيس الجمهورية للتأثير على نواب المجلس الشعبي الوطني والتقليل من دورهم التشريعي، لأنه غالبا ما ينتهي الاعتراض إلى تعديل النص وفقا لرغبة الرئيس وفي الوقت ذاته يكون المجلس في حرج سياسي أمام الرأي العام لأن حصول القانون على نسبة ثلثيّ الأعضاء يعتبر أمر بعيدا ولكن ليس بالمستحيل، فيمكن أن يكون هذا النصاب عامل وحدة للبرلمانيين لتأكيد موقفهم بجمع الأغلبية المطلوبة إذا شعروا بأن الوزير الأول خرج عن المخطط المعتمد أو أن الرئيس يريد من وراء ذلك فرض اتجاه معين أو رفض اختيار البرلمانين[2].

وعليه يكون المشرع الدستوري أقر للمجلس الشعبي الوطني إمكانية تجاوز إرادة الرئيس دون إمكانية ممارسته، لأن هذا النصاب مغال فيه فإذا كان المنطق يفرض في حالة منح حق معين يجب توفير وسائل حمايته وضمانات وآليات ممارسته، فإن الدستور الجزائري خرج عن ذلك وفرض على هذا الحق قيودا تقلصه بل قد تؤدي إلى إفراغه من معناه. مما يدفعنا للقول أن الصورة المصغرة للاعتراض إذا كانت عبارة على إعادة فحص القانون فإن الصورة المكبرة له محولة لإلغاء القانون[3].

فاشتراط هذه النسبة ذات الطبيعة التأسيسية والتي يصعب تحقيقها يجعلها وسيلة وقائية ضد النصوص التي صوت عليها البرلمان بغرفتيه وبالخصوص الغرفة الأولى والتي نجدها عادة لا تتفق مع السلطة التنفيذية وبالأخص رئيسها، ولهذا نص المشرع الدستوري على هذه النسبة والتي تخدم في المقام الأول السلطة التنفيذية قبل أن يكون هدفها تحسين الإنتاج التشريعي للبرلمان.

---

1 - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 256.

2 - المرجع نفسه، ص 257.

3 - السيد صبري، المرجع السابق، ص 356.

إلا أن الاعتراض قد لا ينال من النص التشريع وبالتالي يصدر القانون كما وافق عليه البرلمان في المرة الأولى سواء من حيث الشكل أو المضمون، ولن يتحقق ذلك إلا بتوفر الأغلبية المطلوبة وبالتالي تحقيق التغلب على الاعتراض الرئاسي، فما على رئيس الجمهورية في هذه الحالة إلا أن يصدر القانون أو أن يتمسك باعتراضه لكن هذه المرة يحيل النص إلى طرف ثالث وهو المجلس الدستوري وهذا ما يسمى بالاعتراض الناقل.

وللنواب أن يختاروا تعديل النص التشريعي إن تبدى لهم صدق الرئيس ومن ثم الموافقة على رغبة الرئيس، ويكفي في هذه الحالة التصويت على القانون بالأغلبية العادية.

خلاصة القول، الاعتراض على القوانين ما هو إلا صورة من صور هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان بل يعتبر من أعظم الصلاحيات التي يتمتع بها، إذ لا يصح القانون الصادر من البرلمان إلا بعد موافقته عليه، صحيح أن المجلس الشعبي الوطني يستطيع التغلب على عملية رد القانون بالتصويت عليه بثلثي أعضائه إلا أن توفر هذه الأكثرية ليس بالأمر السهل دائما.

الفرع الثاني: رئيس الجمهورية صاحب السلطة في إصدار ونشر القوانين

تمر النصوص التشريعية بمجموعة من المراحل حتى تصبح قانون وضعي ملزم ومنتج لأثاره اتجاه الكافة، فأولى هذه المراحل هي مرحلة المبادرة، ثم تأتي مرحلة الدراسة والمناقشة على مستوى كل غرفة من غرف البرلمان، فمرحلة التصويت.

إن انتهاء هذه الإجراءات التشريعية لا تضفي على النص التشريعي الصيغة التنفيذية، وإنما يكون ذلك متوقف على إرادة رئيس الجمهورية، حينما منحه المشرع الدستوري سلطة الإصدار الذي ينفرد بها سواه ولا يشاطره فيه أحد، فلا يمكن للنص التشريعي أن يتحول إلى قانون إلا إذا وافق عليه رئيس الجمهورية لأن الوجود القانوني للتشريع ليس كافيا للعمل به، وإنما يلزمه توقيع الرئيس، كما خص رئيس الجمهورية بمسألة النشر الذي يعتبر الوسيلة الوحيدة التي تجعل القانون نافذ المفعول في حق الكافة.

أولا: إصدار القانون اختصاص حصري لرئيس الجمهورية

من المؤكد أن العمل التشريعي يفرض شراكة فعلية بين البرلمان وأعضاء التنفيذ لأنهم مكلفين بتطبيق النصوص المصادق عليها من طرف البرلمان[1]، وعلى هذا الأساس نقول بأن هذا الأخير يمارس اختصاصه الأصيل بشكل منقوص، لأن القانون الصادر منه لا يمكن أن ينتج

---

[1] - khalfa Mameri, Réfraction sur la constitution Algérienne du 22/11/1976,2eme.edition, O P U, algre,1982 , p113 .

مركز قانوني على مستوى الأفراد والمؤسسات ولا تتجلي أثاره على مختلف المستويات (الاقتصادية أو الاجتماعية وحتى السياسية) إلا بعد ما يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، فهذه الصلاحية أي الإصدار تعد المحور الأساسي في إدارة الإجراءات التي تؤهل القانون لدخوله حيز التنفيذ والتي يتولاها رئيس الجمهورية شخصيا.

إن التوقيع على القوانين وإصدارها من طرف رئيس الجمهورية يعتبر امتدادا لصلاحياته في حق اقتراح مشاريع القوانين وعدم اعتراضه على القوانين التي أحالتها إليه السلطة التشريعية، واعترافا من رئيس الدولة بالوجود القانوني للتشريع[1]، إذا لا قيمة تنفيذية للقانون بدون إصداره فهو غير موجود أصلا وما هو إلا حبر على ورق، ولذا يلزمه توقيع الرئيس من أجل إصداره.

فالإصدار إذن، هو عمل يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد فهو بمثابة شهادة من طرف رئيس السلطة التنفيذية بأن البرلمان قد أقر القانون المطلوب إصداره في حدود الإجراءات التي وضعها الدستور، كما أن الإصدار يتضمن تكليفا من رئيس السلطة التنفيذية بتطبيق القانون وتنفيذه في إطار اختصاص كل واحد منهم[2]، فإذا كان الفقهاء متفقون على أن الإصدار منفصل عن القانون[3] وغير منشأ للنص القانوني، وأن رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية يضفي على النص الصفة القانونية، إلا أنهم اختلفوا حول تحديد طبيعته، إذا ما كان عملا تشريعيا أم تنفيذي ؟

ولهذا الغرض نجد العميد دوجي، أعطى لرئيس الدولة دورا تشريعيا في الإصدار مؤكدا على أن هذا الدور يضيف شيئا إلى القانون، إلا أنه ظهر اتجاه قوي مضاد لما أتى به دوجي يقوم هذا الاتجاه على إنكار الدور التشريعي لرئيس الدولة عند إصدار القانون والتأكيد على أن هذا الدور لا يعدوا إلا أن يكون دورا تنفيذيا، لأن القانون يكتمل بعمل السلطة التشريعية عندما تقر القانون بالموافقة عليه، ولكن لا بد أن يصدر رئيس الدولة أمره إلى عمال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون ليدخل دائرة التنفيذ بمقتضي هذا الأمر.

---

[1] - د. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د س، ص 344.

[2] - د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1993، ص427.

[3] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 89.

أما الاتجاه الثالث، فيرى أن الإصدار ليس عملا تشريعيا ولا تنفيذيا[1]، فالقانون حسب هذا الاتجاه يكتمل من تاريخ موافقة السلطة التشريعية عليه كما يكتسب قوته التنفيذية تلك القوة الكامنة فيه منذ تمام هذه الموافقة، فإذا تم الإصدار فإن الرئيس لا يضيف به شيئا إلى القانون.

أما الفقه الحديث، فيعتبر الإصدار عملا تنفيذيا، حيث أن الرئيس عندما يقوم بإصداره لا يعني ذلك أنه انشأ قاعدة قانونية ولن يرتقي الرئيس بعمله هذا إلى أي اعتبار على أنه شريك في العملية التشريعية، وإنما يكتفي بإصدار مرسوم الإصدار.

يبدو أن مواقف الفقه من حق الإصدار تستند عند اعتمادها على الأنظمة السياسية القائمة[2] والثابت أن الأنظمة السياسية بطبيعتها متغيرة، ويضيف الدكتور بوالشعير قائلا أنه يجب أن يبحث بُعد الإصدار ضمن النظام السياسي المراد دراسته، حيث نجد الإصدار في الجزائر يتأثر بالمكانة التي يحتلها رئيس الجمهورية التي تثبت النصوص والواقع أولويته وسموه على البرلمان، وعلى ذلك لا يمكن أن يكيف حق الإصدار في الجزائر على أنه مجرد إجراء تنظيمي وشكلي خاصة أن الرئيس يشارك البرلمان في التشريع وأنه لا يترتب على عدم إصداره جزاءات توقع عليه خاصة أن الإصدار مقترن بحق طلب مداولة ثانية مما يجعله عملا سياديا.

وعلى هذا الأساس، إن لم يكن عملا تشريعيا خالصا فهو أقرب إلى هذه الأعمال[3]، إذ يرى الدكتور الأمين شريط على أن الإصدار جزء من العملية التشريعي على الأقل عمليا[4] في النظام الدستوري الجزائري، لأنه يتجلى كسلاح مدمر للقانون في يد رئيس الجمهورية إذ تعود إليه الكلمة الأخيرة في ظهور القانون.

بالإضافة إلى الوسائل المتعددة الممنوحة لرئيس الجمهورية والتي تدعم مركزه في مواجهة البرلمان، فحقه في إصدار القوانين يحقق سموه على المجلس الشعبي الوطني بالأخص، لأنه هيئة تشرع دون أن تنفذ تشريعاتها، فلن تكون النصوص التشريعية التي تصدرها قانونا إلا بعد موافقة الرئيس التي تعتبر حتمية أساسية.

---

[1] - د. عبد العزيز الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995 د ط، ص 113.

[2] - د. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون الجزائر، الجزء الثاني، 1984، ص ص. 292-295.

[3] - د. فتحي فكري، القانون الدستوري، جزء2 ، دار النهضة العربية، د س، د ط، ص 481.

[4] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 449.

أتت المادة 126 من دستور 1996 لتحدد كيفية تنظيم حق الإصدار بنصها على: " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

الملاحظ بخصوص هذه المادة أنها جاءت لتدعيم مركز رئيس الجمهورية، حيث عقدت الاختصاص المطلق له وحده، فهذا يؤدي بالضرورة إلى هيمنته على هذه الصلاحية، لأن الدستور عمل على تركيز السلطة في يد الهيئة التنفيذية، مما يجعل ميزان القوى غير متكافئ لا نظريا ولا عمليا بين السلطتين بطغيان السلطة التنفيذية.

تبيانا لذلك، جاءت عبارة "**يصدر**" وهي الكلمة التي تفيد من جهة الالتزام، ومن جهة أخرى عقد الاختصاص المطلق[1]، فهذه الكلمة لم ترد عفويا وإنما أراد المشرع من ذلك أن ينتهي إلى هيمنة رئيس الجمهورية على هذا الاختصاص على حساب الحكومة[2] والبرلمان إلى أبعد مدى ممكن، مما يجعل الرئيس ذراع السلطة التشريعية وأداتها التنفيذية.

فالإصدار سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية فلا يوجد في الدستور ما يلزمه القيام بها ولا رقيب عليه، فله أن يصدر القانون خلال (30) يوما الموالية لتاريخ تسلمه إياه، وذلك بوضع توقيعه عليه قبل أن ينتهي اليوم الأخير من هذه المدة، مع إمكانية وقف هذه الميعاد بسبب إخطاره هو للمجلس الدستوري أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة للنظر في مدى دستورية القوانين، ثم يقوم بإصداره ضمن الأجل المحدد فيكون تصرفه في هذه الحالة متماشيا مع الدستور وله أن يتأخر أو يعلق النص التشريعي إلى أجل غير مسمى دون أن يتخوف من أي جزاء.

فعدم الإصدار أو التماطل فيه يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية، ولا غرابة بأن ينظر إلى هذه المواقف باعتبارها من الخيانة العظمى ترتب المسؤولية الجنائية[3]، لذلك فهو لم يعد سلطة تقديرية بل واجب ولا ينبغي للرئيس أن يخول الواجبات التي تقع على عاتقه[4]، فيمكن للبرلمان أن يتهم رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى[1] عند

---

[1] - د سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 228 .

[2] - بالمقابل قضت أحكام طائفة أخرى من دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بأنه كلما يصدر عن رئاسة الدولة من قرارات يجب لنفاذها أن يشترك في التوقيع عليها رئيس الوزراء والوزير المعني ومن بينها قرار الإصدار، فالدستور اللبناني مثلا نص على ضرورة إشراك الشق الثاني من السلطة التنفيذية في توقيع مرسوم الإصدار.

[3] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 450.

[4] - Ardant Phillipe. p 449.

عدم إصداره للقانون في الأجل المحدد لأن ذلك يعطل عمل البرلمان، ولكن أمام غموض نص المادة 158 من الدستور لأنها وردت مفرغة من محتواها، إذ لم تحدد الأفعال التي تعد من الخيانة العظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى، وأمام غياب القانون العضوي الذي ينظم سير عمل المحكمة العليا للدولة والإجراءات المطبقة أمامها، يصعب توجيه مثل هذه التهمة للرئيس من طرف البرلمان.

بالإضافة إلى ذلك لا يوجد أي نص تشريعي يسمح بتجاوز الرئيس بأن تحل محله جهة أخرى تقوم بالإصدار إن تراخى في الإصدار - مثلا رئيس المجلس الشعبي الوطني- حتى لا يظل القانون بلا نفاذ لأن ذلك يؤدي إلى التقليل من دور البرلمان[2]، بل المشرع الدستوري ذهب إلى أبعد من ذلك حين اعتبرت المادة 02/87 من الدستور حق الإصدار من الصلاحيات الحصرية التي لا يجوز تفويضها.

معني هذا المشرع الدستوري لم يحدد لنا مصير النص التشريعي الذي لم يقم رئيس الجمهورية بإصداره خلال الثلاثين يوما؟

وهذا ما يدفعنا إلى القول بوجود إشكال قانوني، وعلى ذلك ليس هناك مخرج من تلافي هذه الإشكالات إلا بتعديل الدستور بأن يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني باعتباره يمثل صاحب السيادة مهمة الإصدار في حالة تماطل الرئيس، وإلى ذلك الحين ليس هناك ضمان لاحترام أحكام الدستور سوى إن كانت هناك حسن نية القائمين بتنفيذه وإخلاصهم إليه[3].

---

[1] - تنص المادة 158 من دستور 28 نوفمبر 1996 على:" تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى".

[2] - المادة 154 والمادة 117 من دستور 1976 و1989 على التوالي، حصرت مهمة إصدار القوانين في شخص رئيس الجمهورية حيث لم تحدد السلطة المخولة بالحلول محل رئيس الجمهورية في ذلك، بينما دستور 1963 كان أفضل مما جاء به التطور الدستوري اللاحق، حيث نقل الاختصاص تلقائيا ومؤقتا لرئيس المجلس الوطني في حالة ما إذا لم يقم الرئيس بإصدارها، وهذا ما نصت عليه المادة 51 منه: " إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

و لقد تكفلت المادة 49 الفقرة 02 من نفس الدستور بتحديد المدة الزمنية التي يتقيد بها الرئيس عند إصدار القوانين بنصها" يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني و يوقع مرسومات التطبيق. ويمكن التخفيض من أجل العشرة أيام عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال".

و بهذا يكون الدستور قد وضع حد لاستبداد الرئيس و من ثم إحداث توازن بين الهيئتين فلا تطغى إحداهما على الأخرى ولو نظريا.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 308.

انصرفت نية المشرع الجزائري عندما أقر بسلطة إصدار القوانين للسلطة التنفيذية تحقيق التوازن والتكافئ بين السلطتين، إلا أن الواقع يثبت بأن رئيس الجمهورية استعمل هذه الصلاحية كوسيلة للحد من الإنتاج التشريعي، إذ هناك العديد من القوانين التي كانت محل موافقة من طرف البرلمان إلا أن الرئيس أصدرها متأخرة عن موعدها نذكر منها:

- النظام الداخلي للمجلس الوطني، صادق عليه المجلس في 29 مارس1977، لكن تأخر إصداره بأربعة أشهر ونصف أي قام الرئيس بإصداره في تاريخ 15 أوت 1977.

- القانون المتضمن إلغاء المرتبات الخاصة بالمدرسين في التعليم العالي والبحث العلمي، حيث صادق عليه المجلس في 08 جانفي 1978، وصدر يوم 15 أفريل 1978.

- قانون النائب الذي صادق عليه المجلس الوطني يوم 09 جويلية 1978 ولم يصدر إلا بعد مضي مدة ستة أشهر أي في 29 جانفي 1987.

- كما أن قانون الانتخابات، تم إصداره في 25 أكتوبر 1980 بعد أن وافق عليه المجلس في 01 جويلية 1980.

- القانون المكمل لقانون البلدية المصادق عليه في21 ماي1981 أصدره رئيس الجمهورية يوم 04 جويلية 1984.

- القانون المتعلق بشروط توظيف الأجانب، وافق عليه المجلس يوم 15 ماي1981 وأصدره رئيس الجمهورية في 11 جويلية 1981 .

هذه الأمثلة تؤكد أن الحل والعقد في مجال التشريع في يد رئيس الجمهورية وذلك ما يحقق سيطرته الكلية على عضو التشريع الأصيل، هذا ما يدفعنا إلى القول بأن القانون في جميع الحالات ليس من فعل المجلس وحده ولكنه من فعل المجلس والرئيس، ولا بد من إتحاد إرادتيهما لإخراجه إلى الوجود وهكذا تتجلي الطبيعة المقيدة والمشروطة للوظيفة التشريعية، حيث فوض الدستور ممارستها للبرلمان، ولكنه يعيدها في نهاية المطاف إلى الرئيس ليوجهها، وليعبر عن كونه الممارس الفعلي لها[1].

ثانيا: نشر القوانين من مهام رئيس الجمهورية

عرفنا أن الإصدار يعتبر شهادة من طرف رئيس الجمهورية بأن البرلمان أقر القانون وبموجب الإصدار يلتزم جميع موظفي الدولة بضرورة العمل بهذا القانون وتنفيذه، وحتى يصبح القانون نافذا لا بد من إتمام إجراء آخر وهو النشر في الجريدة الرسمية.

---

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 445.

فالنشر إذن، عملية مادية يقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد أي إبلاغه إلى الكافة وإعلامهم بأحكام هذا التشريع[1]، فالنشر لا يعتبر عملا تشريعيا إلا أنه ضروري لنفاذ القانون حيث يقوم رئيس الجمهورية بإصدار أمر نشر القانون وفق الصيغة التي وافق عليها غرفتي البرلمان في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

الملاحظ في هذا الصدد، بأن الدستور لم يشر إلى موضوع النشر ولا إلى الجهة المخولة بممارسة هذه الصلاحية[2]، إلا أن الواقع يثبت بأن رئيس الجمهورية لمجرد أن يقوم بإصدار النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان يأمر بنشرها لتتولى مصالح الحكومة المتمثلة في الأمانة العامة للحكومة المتواجدة لدى رئاسة الجمهورية بالنشر من الناحية المادية.

وبالتالي، النشر ينتهي من جهة بالقانون إلى جعله نافذا ومن جهة أخرى يبعد رئيس الجمهورية عن تهمة عرقلة صدور ونشر القانون[3]، لأن نشر النصوص القانونية في الوقت المحدد تصبح حجة تبطل كل عذر بجهله، لكونه أصبح معلوما لدى الكافة وبذلك تطبق عليهم القاعدة الأصولية التي مفادها "لا تكليف إلا بمعلوم".

المشرع الدستوري لم ينص على تاريخ النشر وسريان القانون بعكس ما هو معمول به في معظم دساتير الدول الأخرى[4]، لأن تحديد تاريخ النشر له أهمية قصوى، حيث يعتبر ضمانة لوصول القوانين لعلم كافة المواطنين وجعل القانون في منأى عن كل تلاعب.

لذلك تكفلت المادة (04) من القانون المدني بتقييد عملية النشر بأجل محدد عندما نصت على : " تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

من خلال القراءة الأولية لهذه المادة نلاحظ:

- المشرع قيد سريان القانون بعلم الجمهور.

---

1 - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 229.

2 - في حين نجد دستور 1963 نص صراحة بأن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بنشر القوانين في غضون عشرة أيام وهي المدة المحددة للإصدار، وهذا ما نصت عليه المادة 49.

3 - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 310.

4 - نجد الدستور المصري حدد المدة الزمنية للنشر، وذلك ما نصت عليه المادة 118: " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعادا آخر".

- الظرف الزمني المحدد للإخطار والمقدرة بيوم واحد حسب المادة تعتبر مدة قصيرة وغير كافية لعلم الجمهور بمضمون القانون، لهذا لا بد من إعادة النظر في هذه المدة الزمنية وإعطاء المواطن مدة أطول بما يسهل عليه العلم بأنه قد تم إصدار قانون جديد والتي تعتبر حماية إضافية لهم.

- ذهبت المادة 04 إلى جعل القانون لا يكون معلوما في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، وبالتالي فإن تاريخ ترتيب أثاره على الأفراد الذين وصلتهم الجريدة الرسمية يكون قبل الأفراد الذين يتواجدون في الدوائر التي لم تصلهم الجريدة وذلك ما يؤدي إلى عدم المساواة بين الأفراد، فكان الأجدر بالمشرع أن يجعل المدة التي يسري فيها القانون موحدة على كامل التراب الوطني.

المبحث الثاني:

انفراد رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي

يتولى رئيس الجمهورية أحيانا الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال إصدار أوامر لها قوة القانون رغبة في إصدار بعض التشريعات لتنظيم مسائل تقتضي السرعة وهي سرعة لا توفرها المناقشات البرلمانية والإجراءات الدستورية المقررة لإصدار القاعدة القانونية.

لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، فهي تنطوي على قيد كبير من الخطورة على الحياة التشريعية للبرلمان، لكونها تؤسس قاعدة قوية لانفراد رئيس الجمهورية بالقانون لغياب ضوابط حقيقية تحد من استعمالها.

واستنادا لمبررات المشروعية الاستثنائية ترتكز في يد رئيس الجمهورية سلطات اتخاذ القرار في ظل الظروف الاستثنائية، ليكون المنفذ والمشرع في آن واحد، وفي المقابل نجد سلطات البرلمان تتراجع في ظل هذه الظروف بدرجات متفاوتة حسب درجة خطورة كل حالة.

المطلب الأول: تولي رئيس الجمهورية سلطة التشريع في غيبة البرلمان(الظروف العادية)

إذا كان الأصل في رئيس الدولة –كعضو تشريعي- أن يمارس اختصاصاته التشريعية بالتعاون مع البرلمان الذي يعتبر العضو الأصيل في هذا الخصوص، فإن دستور 1996 شأنه في ذلك شأن الدساتير السابقة باستثناء دستور1989، عملت على تفوق السلطة التنفيذية -وبالأخص رئيس الجمهورية- فلم تسعى إلى التقليل من الدور التشريعي لها بل أضاف لها وسائل جد فعالة للإبقاء على تفوقها على البرلمان، وذلك حين أفرد دورا لرئيس الجمهورية في ممارسة الوظيفة التشريعية استقلالا، وذلك في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بمفهوم آخر في حالة تعطيل الحياة النيابية وغياب البرلمان بسبب أو لآخر، فعضو التشريع غير موجود لذلك لا بد من سلطة تتولى الوظيفة التشريعية وعادة ما يكون رئيس الجمهورية، وله أيضا أن يشرع بأوامر فيما بين دورتي البرلمان أي يحل محل البرلمان في أداء وظيفته التشريعية وبشكل منفرد.

الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان، يجب عرضها على هذا الأخير ليقول كلمته، سوءا بالموافقة عليها أو رفضها وذلك عن طريق بسط رقابته عليها، إلا أن هذه الرقابة تبقى محدودة وعديمة الأثر.

الفرع الأول: التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان سلطة أصلية لرئيس الجمهورية

استجابة لضرورة ضمان استمرار الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها وفي جميع الظروف والأحوال خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية حق مشاركة البرلمان في العملية التشريعية بصفة صريحة ومباشرة، لا تحتاج لأي تفويض من أي جهة -البرلمان مثلا- لأن هذه الصلاحية معلن عنها في الدستور بموجب نص المادة 124، بالرغم من أن هذا الاختصاص في الأصل يعتبر من اختصاصات الجهاز المختص بالتشريع ألا وهو البرلمان، مما يترتب عليه القاعدة القائلة بأن الأصل العام هو تقييد سلطة البرلمان وإطلاقها هو الاستثناء.

التشريع عن طريق الأوامر[1] في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وبين دورتي البرلمان له أهمية كبيرة بالنظر لطبيعتها والآثار المترتبة عنها، حيث تجعل من رئيس الجمهورية صاحب السلطة التشريعية بدون منازع، وتؤدي في الوقت ذاته إلى تقوية مركز السلطة التنفيذية وتوسيع نفوذ نشاطها وهيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، فحق التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان حق خالص وبصفة شخصية لرئيس الجمهورية، إلا أن حريته في هذه الحالة مقيدة باستعمال الأوامر في الحدود والضوابط التي رسمها الدستور.

في حالة ما إذا تم إصدار الأوامر الرئاسية وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور فهل تكتسب صفة القرارات الإدارية وبالتالي تخضع للنظام القانوني الخاص بالقرارات الإدارية، أم أنها تدخل في صنف الأعمال التشريعية وبالتالي تخضع للنظام القانوني للقانون العادي ؟

أولا: ضوابط التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان

لا تتوقف صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي عند حق الاعتراض أو على عملية إصدار القوانين، وإنما يتدخل في سن التشريع من حيث المتن وذلك بواسطة الأوامر لمعالجة المسائل التي تحتاج إلى تنظيم وذلك في حالات حددها الدستور[2] .

---

[1] - بالإضافة إلى هذا يملك رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر في الظروف الاستثنائية وهي ليست موضوع الدراسة في هذا المطب.

[2] - عبد العزيز علاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء37، رقم 02، 1998، ص 31.

فالتشريع عن طريق الأوامر تعتبر وسيلة يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلا للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستورا له[1]، والثابت أن هذه السلطة يمكن أن تكون مفوضة مثلما هو الحال في معظم دساتير دول العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدها الرئيس من الدستور مباشرة دون حاجة إلى التفويض من البرلمان[2].

أما بالنسبة للجزائر، فقد انتهى التطور الدستوري بموجب دستور1996 إلى العودة مرة أخرى إلى الأخذ بنظام التشريع عن طريق الأوامر الرئاسية، وهو ما جاء في المادة 124 منه بنصها على: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

الملاحظ عن هذه المادة أنها عملت على إخضاع الأصل العام للتشريع الرئاسي[3] وجعلت رئيس الجمهورية صاحب اختصاص أصيل غير منقوص يستمده من الدستور مباشرة، من شأن

---

[1] - ننبه بأن هذه الأوامر تختلف عن أنواع أخرى من الأوامر التي عرفتها الجزائر قبل صدور دستور1996، إذ لا توجد أية علاقة بين هذين النوعين من الأوامر.

فالأوامر التي عرفتها الجزائر في الماضي هي أوامر صدرت في ظل انعدام السلطة التشريعية المختصة، أو بالأحرى انعدام مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك قامت بإصدارها سلطة أخرى غير منتخبة، وبما أن هذه السلطة غير منتخبة فكان يستحيل تسميتها بالقوانين أو التشريعات، لذلك سميت بالأوامر أو المراسيم التشريعية من ذلك:

- الأوامر التي صدرت عن مجلس الثورة المنبثق عن أمر 10 جويلية 1965 والذي حل محل المجلس الوطني المنبثق عن دستور

1963.

- وكذلك المراسيم التشريعية التي اختص بها من جهة المجلس الأعلى للدولة، ابتداء من سنة 1992، ومن جهة أخرى رئيس الدولة ابتداء من سنة 1994، قبل تنصيب المجلس الوطني الانتقالي

- الأوامر التي اختص بها المجلس الوطني الانتقالي المنبثق عن تنظيم هيئات المرحلة الانتقالية بناءا على أرضية الوفاق الوطني سنة 1994.

أنظر: - د. مولود ديدان، مبادئ القانون الدستوري في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 392.

- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضي المادة 124 من الدستور " النظام القانوني للأوامر " مجلة إدارة، المجلد 10، العدد الثاني، 2000، ص ص. 12-13.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 453.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص247.

اعتمادها التأثير على الإرادة التشريعية للبرلمان أو بالأحرى يحد من مشاركته في إنتاج التشريع، إذ هو بذلك (يعنى رئيس الجمهورية) يعدل أو يلغي القوانين السابقة عنها، والصادرة عن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل.

وعلى هذا الأساس، أي باعتبار سلطة التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان في حقيقتها اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات وتفاديا لعدم الإساءة في استعمالها وما ينجم عن ذلك من مساس بمراكز الأفراد، أوردت نفس المادة مجموعة من الضمانات والقيود التي يمارس في إطارها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع وتتمثل أساسا:

- التشريع يكون في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.
- تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.
- تعرض على البرلمان في أول دورة للموافقة عليها.

وسنتطرق لكل ضابط على حدا بشيء من التفصيل.

الضابط الأول: استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات تقوم كل سلطة في الدولة بالوظيفة المحددة لها في الدستور، وقد عمل المشرع الدستوري الجزائري على تكريس هذا المبدأ في الدساتير المتعاقبة والحالية حيث تختص السلطة التشريعية بسن القوانين وهي السلطة الأصلية حسب المعمول والمتعارف عليه، إلا أن هذه السلطة لا تكون قائمة طوال السنة كأن تكون في عطلة عادية أو في الفترة التي تمر بين دورة وأخرى، أوفي حالة حل المجلس الشعبي الوطني، وقد يحدث أثناء هذه الفترات ظروف طارئة تهدد كيان الدولة تستدعي إصدار قوانين مسايرة للوضع القائم.

لهذا أقرت المادة 124 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر خلال هذه الفترات ".. شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان...." فسلطة رئيس الجمهورية في هذه الحالة مقيدة بقيد زمني وهو وجود البرلمان في غيبة،[1] أي أن دور رئيس الجمهورية تكميلي للعمل التشريعي الذي انتقل من سلطة البرلمان التشريعية إلى رئيس الجمهورية[2] لمدة معينة ولغاية محددة وفي مجال معين.

---

[1] - د. حسين عثمان محمد عثمان، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط،2002، ص 403.

[2] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 250.

1- استعمال الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

بالرجوع إلى المادة 124 من الدستور التي أعطت صلاحية التشريع عن طريق الأوامر لرئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني يمكن إيراد هذه الملاحظات حولها:

- جعلت من مجلس الأمة جهاز ممتد في الزمن لا يعرف الانقطاع فإلى جانب العهدة التي حباه بها المشرع الدستوري فقد خصه بأسلوب متميز في التجديد، ومن جهة أخرى تكشف لنا هذه المادة الوجود اللاوظيفي للمجلس إذ يبقى معطلا إلا ما حفظه له الدستور من أدوار استشارية[1] ومن ثم يصبح تواجد مجلس الأمة لا أساس له من الجانب النظري والعملي حيث يعلق اختصاص الغرفة الثانية إلى حين انتخاب مجلس أول جديد، لأنه عمليا ليس في وسع الغرفة الثانية أن تقوم بأي شيء ومرد ذلك الدستور ذاته.

- الملاحظ أن نص المادة 124 جاء بصياغة عامة حين نصت عن حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أي غياب البرلمان وتعطيل الحياة التشريعية، فالمادة لم تحدد لنا المفهوم الدقيق لحالة الشغور، والتي عادة ما تكون في حالتين أساسيتين:

- **بسبب الحل**: يقصد به انتهاء مهام المجلس التشريعي قبل الميعاد الدستوري وذلك تحت ذريعة التحكيم الشعبي للنزاع بين الحكومة والمجلس، ولضمان حماية الرئيس لتوجهات الحكومة والدفاع عن سياستها، أو لأجل إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم، أو إيجاد أغلبية برلمانية[2]، أي الانتهاء المبستر للفصل التشريعي[3].

وقد يكون الانحلال إما تلقائي (وجوبي) في حالة ماذا لم يصادق المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية[4].

أو بسبب استعمال رئيس الجمهورية حقه في حل المجلس الشعبي الوطني أو بفعل تقرير إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول[5].

---

[1] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص187 .

[2] - د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988 ، ص 620.

[3] - بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، د ط، 2004 ص 52.

[4] - أنظر: المادة 82 من دستور 28 نوفمبر 1996.

[5] - أنظر: المادة 129 من دستور 28 نوفمبر 1996.

كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني في الحالة المنصوص عليها في المادة 84 الفقرة 05 و06 من الدستور بنصها على: "... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويت بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 أدناه".

- **فترة ما بين الفترتين التشريعيتين**: وهي الفترة ما بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس وانتهاء مدته الطبيعية وانتخاب مجلس جديد[1].

فهذه الحالات[2] تعطي رئيس الجمهورية حق التشريع عن طريق الأوامر لمعالجة بعض المسائل العالقة التي تعود في الأصل إلى اختصاص البرلمان.

فالتشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة تعتبر الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقا للدستور للسلطة التشريعية، طالما أن مجلس الأمة وبالرغم من ديمومته إلا أنه لا يستطيع التشريع بمفرده.

تبيان لذلك، ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع بمعنى يجب عليه دستورا أن لا يتقيد بأي ضابط ولا حتى إجراء يحد من سلطانه في هذا المجال لمجرد انتقال الاختصاص القانوني إلى نطاق دائرة سلطته، ويرجع ذلك إلى عدم إدراج نص يقضي بخلاف هذا الاستنتاج، ومن ذلك يغدوا رئيس الجمهورية ومن ورائه الحكومة صاحب الاختصاص التشريعي في المجالين القانوني والتنظيمي إلى حين انتخاب مجلس آخر في غضون مدة ثلاثة أشهر[3] لتكون السلطة التنفيذية خلال هذه المدة هي المتحكمة الوحيدة في العمل التشريعي وبدون منازع.

2 - **استعمال الأوامر فيما بين دورتي البرلمان:**

يقوم النظام النيابي على أساس توقيت البرلمان بمدة معينة يعود بعدها الأعضاء للشعب ليجدد انتخابهم أو يسحب منه الثقة، كما أن البرلمان لا ينعقد باستمرار بل له أدوار انعقاد عادية تتخللها فترات للراحة، فإذا حدث أمر طارئ لا يمكن مواجهته إلا بقانون فإن الدستور

---

[1] - أنظر: المادة 113 من الدستور 28 نوفمبر 1996.

[2] - وقد يلجأ رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر بسبب وقف جلسات المجلس الشعبي الوطني، ومثالها عندما قرر تجميد جلساته في شهر ديسمبر من سنة 1998 حين اعترض مجلس الأمة النظر في القانون الأساسي للنائب.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 256.

يخول رئيس الدولة إصدار أوامر تكون لها قوة القانون على أن تعرض على البرلمان عند انعقاده ليقرر في خصوصها ما يشاء[1].

فدورة الانعقاد هو الوقت الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يعقد جلساته ويمارس اختصاصاته[2]، أما فيما بين أدوار الانعقاد، أي فترة العطلة السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين أحدهما انتهي والأخر قادم لنفس المجلس[3].

إن البرلمان ليس بهيئة دائمة الاجتماع، أي لا يمارس أعماله (التشريعية أو الرقابية)بصورة مستمرة طول السنة، بل له أدوار انعقاد محددة في الزمن، ففيما بين هذه الأدوار يتوقف عن ممارسة ما له من سلطة، وعلى هذا الأساس يحل رئيس الجمهورية محله عن طريق التشريع، ولا يمكن تجاهل الدور الأساسي الذي تضطلع به الهيئة التنفيذية -رئيس الجمهورية خاصة- في مجال التشريع عن طريق الأوامر في هذه الحالة، حيث نجدها كثيرة الحدوث وإلى حد الإفراط وبدون ضرورة، وما يترتب عن ذلك من زيادة مساحة الاستبداد وإطلاق السلطة.

تبيانا لذلك، البرلمان الجزائري يعقد دورتين في السنة دورة الخريف ودورة الربيع مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل[4]، وخمسة أشهر على الأكثر[5] مع إمكانية التقليص من هذه المدة في حالة ما إذا اجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو

---

[1] - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مطبعة جامعة عين الشمس، ط5، 1986، ص 75.

[2] - د. جابر جاد ناصر، المرجع السابق، ص 73.

[3] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 371.

[4] - تنص المادة 118 من الدستور على: " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة (4) أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة الغير عادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله ".

[5] - تنص المادة 05 من القانون العضوي 99-02 على:" يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خلال دورة الربيع والخريف.

- تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.
- تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.
- تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.
- يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة".

باستدعاء من طرف رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

الواقع العملي يؤكد بأن دورات البرلمان تكون أربعة أشهر فقط، ولا تستغرق كل المدة المحددة من الدستور، لأنه عادة ما تتخل هذه الأربعة أشهر فترات الراحة الأسبوعية حيث لا يجتمع فيها المجلس ليتمتع النواب في هذه العطلة بقدر من الراحة، إلى جانب العطل الأخرى مما يقلل من المدة التي تستغرقها الدورة خاصة إذا قلت المشاريع والاقتراحات وما ينتج عن ذلك من تخفيف في أعماله وبالتالي تقليص دوره، خاصة إذا علمنا أن المادة 05/05 من القانون العضوي أرجعت تحديد تاريخ اختتام كل دورة إلى مكتبي كل غرفة معني هذا أن السلطة التقديرية ترجع للبرلمان نفسه عندما يقرر اختتام كل دورة.

وعلى ضوء ما تقدم ذكره، كل ذلك يقلل من الأيام التي تستغرقها الدورة التشريعية ومن ثم لرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر في المدة المتبقية وهذا ما يمنح له تفوقا ملحوظا على حساب البرلمان في مجال الإنتاج التشريعي.

إذن للبرلمان مدة ثمانية (08) أشهر من السنة للقيام بالوظيفة التشريعية المقررة في الدستور ولرئيس الجمهورية مدة أربعة (04) أشهر من السنة للقيام بنفس المهام، إن هذه المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية تكون طوال أيام السنة لمدة أربعة أشهر وبشكل دائم ومستمر وهذا ما يجعل من صلاحية التشريع عن طريق الأوامر الممنوحة له بموجب المادة 124 من الدستور ليست بظاهرة استثنائية تحدث بصفة مؤقتة بل أصبحت من الأمور العادية، تُعطي لرئيس الجمهورية حجما تشريعيا ضخما يتجاوز بكثير الحجم التشريعي للمجلس الشعبي الوطني[1] بل أصبح هو المشرع بدلا من البرلمان، ليكون بذلك اختصاصه التشريعي في تصاعد مستمر ودائم.

إذا كان الهدف الرئيسي من تمكين الهيئة التنفيذية من هذا المبدأ هو مواجهة المشاكل المستجدة التي يمكن أن تحدث ما بين دورتي البرلمان، إلا أن هذا الرأي حسب الدكتور **عبد الله بوقفة** رأي ليس له مبرر من حيث الواقع العملي، حيث البرلمان موجود بمعنى المجلس الشعبي الوطني غير منحل ومن ثم للسلطة التشريعية أن تجتمع في دورة غير عادية من أجل التشريع لتلك المستجدات.

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 45.

ومن الناحية الأخرى، وفي حالة ما إذا تأجل انعقاد البرلمان لسبب أو لآخر فهل يستطيع رئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر باعتبار هذه الفترة واقعة ما بين دورتي البرلمان؟

يجمع الفقه أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر الأوامر الرئاسية في خلال فترة تأجيل انعقاد البرلمان، ذلك أن هذه الفترة لا تعتبر واقعة بين أدوار الانعقاد، فالتأجيل يقطع دور الانعقاد الواحد، ولا تحتسب مدة التأجيل ضمن مدة دورة الانعقاد، ولذلك فعندما ينعقد البرلمان فأنه يتم الدورة نفسها، ويطيل دورته مدة مساوية لمدة التأجيل[1].

التشريع عن طريق الأوامر يعتبر استثناء يرد على الأصل تتحكم فيه عدة ضوابط، إلا أن الملاحظ أن اللجوء إلى الأوامر الرئاسية أصبح أسلوب مفضل بالنسبة للحكومة، لأنها تمكنها من تجنب معارضة البرلمان لبعض النصوص القانونية التي تريد تمريرها[2].

فرئيس الجمهورية يلجأ إلى استعمال تقنية التشريع عن طريق الأوامر ليس بهدف مجابهة بعض المواضيع التي تفرضها حالة الضرورة (الاستعجال) والتي تطرأ في فترة غياب البرلمان، بل إن لجوؤه إلى هذه التقنية يتمحور أساسا في السعي من أجل تنفيذ برنامجه الذي وافق عليه الشعب، ساعيا من خلال ذلك إلى تمرير ما لسلطة التنفيذية من مشاريع قوانين، والتي سبق وأن كانت محل معارضة شديدة من طرف السلطة التشريعية أو رغبة منها في تمريرها دون أن تنصب عليها تعديلات جوهرية تفقد النص أهميته وانسجامه، وهذا ما حدث فعلا عندما أصدر رئيس الجمهورية الأمر رقم 03/01[3]، حيث كان هذا القانون محل معارضة شديدة من طرف السلطة التشريعية، فلجأ الرئيس إلى تقنية التشريع عن طريق الأوامر من أجل إصداره.

ومما زاد من خطورة الموقف أن مثل هذه الأوامر أصبحت وسيلة لمعالجة مواضيع ذات أهمية يفترض أن تكون محل دراسة من طرف البرلمان، خاصة تلك القوانين المتعلقة

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 374.
- مراد بدران، المرجع السابق، ص 15.

[2] - Amina Hartani, le pouvoir présidentiel dans la constitution de 1996, thèse doctorat, faculté de droit d'Alger, 2003. P227.

[3] - المؤرخ في01 جمادي الثانية 1422 الموافق لـ 12 أوت2001، المتعلق بترقية الاستثمار الموافق عليه بقانون 16/2001 المؤرخ في 40 شعبان 1422 الموافق لـ 21 أكتوبر2001، الجريدة الرسمية العدد 62، المؤرخة في 24 أكتوبر 2001.

بالخوصصة ومجال الاستثمار، أو القوانين التي تتضمن المؤسسات الصغير والمتوسطة وتلك القوانين المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية كتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وغيرها من القوانين والتي يفترض أن تكون محل دراسة من قبل صاحب الاختصاص الأصيل بالنظر للطبيعة التي تتميز بها[1]، فالتحكم في تقرير هذه المواضيع من طرف شخص واحد يعني رهن مستقبل الأجيال القادمة والأمة بأكملها.

ترجمة للوقع، إذا كانت المادة 124 تشترط وبصفة صريحة وما لا يدع مجالا للشك أن يستعمل رئس الجمهورية وسيلة التشريع عن طريق الأوامر خارج فترات انعقاد دورات البرلمان، إلا إن هذا القيد تم تجاوزه من طرف الرئيس، فكان محل خرق صارخ حيث قام بإصدار الأمر رقم01/01 المتعلق بالنقد والقرض[2]، في ظل افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان متجاهلا المرجع الرئيسي لسن هذه القوانين، وهو ما كرس فعلا الفكرة القائلة بأن البرلمان تنازل عن وظيفته التشريعية وتحول إلى صندوق للمصادقة على المشاريع التي تحيلها عليه الحكومة ينظر فيها ويصادق عليها.

فبالرغم من أن هذا الأمر لقي استياء كبير من أعضاء البرلمان وعرضوا الطريقة التي صدر بها الأمر الرئاسي، واعتبروا بأن إقحام رئيس الجمهورية على إصدار هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح الدورة يشكل مساسا بسمعة المؤسسة التشريعية، وأنّ حل المجلس كان أهون من القيام بهذا العمل، إلا أنه تم المصادقة عليه من طرف البرلمان بتاريخ 14 مارس2001.

هذا ما يجعل التشريع عن طريق الأوامر ظاهرة ذات دلالة خطيرة على النظام، نظرا إلى أنه يعد افتئاتا على اختصاصات البرلمان التشريعية، ومظهرا لحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرة مهمة التشريع، في الوقت الذي تكون فيه السلطة الأصلية التي خصها الدستور بالتشريع موجودة وقائمة بعملها[3]، فهذا الأمر يُحسب على حساب البرلمان ولصالح تعزيز تواجد الرئيس وفق النسق الذي يراه مناسبا، وهو ما يفيد أن التشريع عن طريق

---

[1] - مثل تلك الأوامر التي كان موضوعها متعلق بالإصلاحات الاقتصادية والتي تم إصداره في سبتمبر2001، وتلك الصادرة في سنة 2003 والمتعلقة أساسا بالمناطق الحرة والقاعد المطبقة على عمليات استيراد السلع والتصدير، الأمر المتعلق بالمنافسة، والأمر المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة.

[2] - الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذو الحجة 1421 الموافق لــــ 27 فيفري 2001، والذي يعدل ويتمم القانون رقم 10-90 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410الموافق 14 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 14 فيفري 2001 .

[3] - د .عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 98.

الأوامر في غيبة البرلمان قد مس بكيفية أو بأخرى التوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة.

الضابط الثاني: يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان، بشرط أن يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء شأنه في ذلك شأن مشاريع القوانين، ولكن الملاحظ في هذه الحالة أن المشرع الدستوري جعل من صلاحية التشريع عن طريق الأوامر حق شخصي ينفرد به رئيس الجمهورية ولا يشاركه فيه أحد حتى الوزير الأول[1]، ولا يجوز له تفويضه إلى هذا الأخير أو إلى أي وزير آخر ولا لأية جهة كانت[2]؟، ولا يمكن لرئيس الدولة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية بوفاته أو استقالته أن يمارس هذه الصلاحية حتى يشرع الرئيس الجديد في ممارسة مهامه[3].

إلا أن المادة 124 من الدستور أضافت قيد ضرورة اتخاذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء ألا يعتبر هذا تناقض، فمن جهة نصت على أن الرئيس يمارس هذه الاختصاص بشكل منفرد ومن جانب أخر اشترطت ضرورة التداول فيها في مجلس الوزراء.

- فهل لمجلس الوزراء دور ايجابي عند اتخاذ رئيس الجمهورية للأوامر؟.
- وهل يتغير الوضع عند اتخاذ الأوامر داخل مجلس الوزراء؟.
- هل يستطيع رئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو بصدد أمر قد يرفضه الوزراء ؟.

رئيس الجمهورية صاحب السلطة في اتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء وبشكل مطلق ويظهر ذلك من خلال رئاسته للمجلس وصلاحيته في تعين وعزل أعضائه، ومن خلال تدخله في وضع جدول أعماله وهو الساهر على توجيه أعمال المجلس، مما يظهر لنا درجة تأثيره في المجلس ككل، وهذا ما يجعل من مجلس الوزراء ليس بجهاز مداولات لأن الكلمة النهائية تبقى لرئيس الجمهورية.

---

[1] - دستور 1996 لم يعترف لرئيس الحكومة بحق التشريع عن طريق الأوامر بالرغم من أنه يعتبر الشخصية الثانية في السلطة التنفيذية بل تعتبر حكرا في شخص رئيس الجمهورية، في حين نجد عند تعديل دستور1976، الذي جرى في 03 نوفمبر 1988نص على إشراك رئيس الحكومة في اختصاص التشريع عن طريق الأوامر في حالة غيبة البرلمان، وهذا ما نصت عليه المادة 153: "لرئيس الجمهورية فيما بين دورتي المجلس الشعبي الوطني، أن يشرع بأوامر، بناء على اقتراح رئيس الحكومة. وتعرض الحكومة النصوص الصادرة بهذه الكيفية على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة لاحقة لتوافق عليها" .

ونفس الحكم تضمنته المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، إذ جعلت التشريع عن طريق الأوامر في فرنسا من حق رئيس الجمهورية والوزير الأول بعد الحصول على إذن من البرلمان.

[2] - أنظر: المادة 87-02 من دستور 28 نوفمبر1996 وعلى نقيض ذلك نجد دستور 1976 يجيز للرئيس تفويض سلطة التشريع عن طريق الأوامر إلى غيره من أعضاء الحكومة.

[3] - أنظر: المادة 98 الفقرة 03 من الدستور.

وعلى هذا الأساس فالشرط الذي تضمنته المادة 124 يبقى مجرد إجراء إعلامي شكلي يستطيع من خلاله أعضاء الحكومة الاطلاع وفقط على مضمون الأمر الرئاسي، دون أن تكون لهم أية سلطة اتجاه سلطة رئيس الجمهورية، وذلك بالنظر إلى المركز الممتاز الذي يمثله وسلطاته التقديرية الواسعة التي يملكها داخل مجلس الوزراء والتي يمكن أن تصل إلى حد عزلهم، فما على الوزراء والوزير الأول إلا الانصياع لتوجيهاته والتقييد بما يقدر هو العمل به في إطار توجيهاته والرجوع إليه.

مجلس الوزراء لا يمكن أن يشكل جهاز مستقل طالما أنه تحت رئاسة رئيس الجمهورية والمشرع الدستوري لم يأخذ بمبدأ التصديق الوزاري على التوقيع الرئاسي، أي لا يملك أعضاء مجلس الوزراء صلاحية مراقبة تصرفات الرئيس داخل مجلس الوزراء، وبالتالي لن يجد رئيس الجمهورية أية صعوبة ولا معارضة داخل المجلس عند إصداره للأوامر التشريعية.

وعلى هذا الأساس يكون رئيس الجمهورية غير مجبر بالالتزام برأي المجلس لأن سلطة اتخاذ القرار ترجع إليه أساسا، حتى وإن كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة استشارية أو هيئة تداولية بنص دستوري في اتخاذ القرارات، إلا أن هذا لا يؤثر على الرئيس في صدد اتخاذه للقرارات داخل المجلس، لأنها تظل دائما تتميز بالطابع الاستشاري وليس الإلزامي[1]، كل هذا يؤدي إلى القول بأن رئيس الجمهورية هو مفتاح قبة النظام الدستوري، وأن مجلس الوزراء لم يكن موجود كمؤسسة مستقلة ومتميزة عنه وخارج إرادته، إذ يمارس هيمنة تامة عليه وبصفة جماعية وفردية، فالوزراء يستمدون وجودهم منه ولم يكونوا سوى مجرد مساعدين له[2].

فهذا الاختصاص يغدو سلطة شخصية بهذا المعني ليس في وسع مجلس الوزراء أن يشارك الرئيس في ذلك كما كان عليه الحال بالنسبة للأوامر التفويضية ومع ذلك يرى الدكتور **عبد الله بوقفة** بأنه يجوز عمليا أن يتأتى أمر رئاسي ويُنشر بطلب من الوزير الأول.

الضابط الثالث: عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة للموافقة عليها

الأوامر الرئاسية ما هي إلا عملا تشريعيا يمارسه رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة، الغرض منه مواجهة أوضاع غير متوقعة وذلك بسن قوانين جديدة تدخل ضمن الأصل العام لاختصاص البرلمان، وبحكم أن هذه الأوامر يكون لها قوة القانون-معني ذلك أن رئيس الجمهورية يستطيع عن طريقها أن يُنضم أي موضوع- يوجب الدستور تنظيمه بموجب

---

[1] - Richard Moulin, op, cit, p63.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 566.

القانون[1]، وعلى هذا الأساس ومراعاة لسيادة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في سن هذه القوانين، فإن المشرع الدستوري استوجب عرض هذه الأوامر على السلطة التشريعية لتبدي رأيها بشأنها فتوافق عليها أو ترفضها.

فالعرض، هو إيداع الأوامر الرئاسية على البرلمان لإبداء الرأي حولها، ويجب إيداع النصوص كاملة إذ لا يكفي مجرد كشف يتضمن تقريرا لها، لأن رقابة البرلمان لكي تكتمل يجب أن يقدم إليه كل ما أصدره رئيس الجمهورية من نصوص تشريعية في نصها الكامل، أما الخطوات اللاحقة التي لا شأن للرئيس الجمهورية فيها، من مناقشة وإبداء رأي فلا تندرج في إطار العرض[2] فالعرض يعتبر إجراء جوهري من الإجراءات الدستورية ولكن في حالة إغفاله وعدم قيام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي أصدرها في غيبة البرلمان، فما مصيرها؟.

الأصل أنها تعتبر ملغاة لأنها تفقد علة وجودها، إلا أنه حفاظا على مراكز الأفراد وحقوقهم المكتسبة بموجب هذه الأوامر فإن لم يلتزم الرئيس بعرضها على البرلمان فإنها تفقد قوتها القانونية وذلك من لحظة صدورها، فتظل هذه الأوامر قائمة باعتبارها قرارات عادية أي ليس لها قوة القانون وتظل نافذة في هذه الحدود أي فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو الإلغاء، أما ما تضمنته من أحكام مخالفة للقانون فإنها تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء على هذا الأساس أسوة بالقرارات الإدارية.

ونفس الحكم يترتب على عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض الأوامر على البرلمان في أول دورة مقبلة له حتى ولو عرضها عليه بعد ذلك، لأن العرض اللاحق الذي يتم بعد الموعد المحدد دستورا ليس من شأنه أن يعدل هذه الأوامر في قيمتها القانونية[3].

ونظرا لأهمية عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان من أجل بسط رقابته عليها، وحتى لا تكون موضوع إهمال أو تقصير من طرف رئيس الجمهورية حدد المشرع الدستوري زمن عرض هذه الأوامر، في أول دورة للبرلمان من يوم اتخاذ تلك الأوامر.

وفي حالة عرض الأوامر على السلطة التشريعية يمكن تلخيص موقفها في ثلاث نقاط:

---

[1] - د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص 80.

[2] - د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص491.

[3] - سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 94.

- د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص 512.

- موافقة البرلمان على الأوامر الرئاسية الصادرة في غيبته يثبت قوة القانون التي يتمتع بها.

- رفض البرلمان للأوامر، وبالتالي تأخذ حكم عدم العرض، أي يزيل عنها القوة القانونية بأثر رجعي.

- التزام المجلس للصمت، من ثغرات المادة 124 من الدستور إغفال حكم التزام المجلس الشعبي الوطني الصمت اتجاه الأوامر الرئاسية المعروضة عليه في المواعيد المقررة.

وقد انقسم الفقه في هذا الصدد إلى فريقين:

- **الرأي الأول**: تظل الأوامر الرئاسية متمتعة بقوة القانون إلى أن يبدي البرلمان رأيه مهما طال الوقت[1].

وفي الدفاع عن هذا التحليل وجه بعض أنصار هذا الرأي سهام نقدهم إلى الرأي العكسي المنادي بزوال قوة القانون على الأوامر الرئاسية حال التزام البرلمان الصمت فترة تجاوز المدة المعقولة، فقد قيل بأن الرأي الأخير تحكمي ولا أساس له من الدستور، إذ ما هو فيصل التفرقة بين المدة التي تجاوز القدرة المعقولة والمدة التي تعتبر في حدود هذا القدر؟.

- **الرأي الثاني**: اعتبر صمت البرلمان عن إبداء رأيه خلال المدة المعقولة يعتبر بمثابة إقرار ضمني بالرفض.

وهذا الرأي أكثر قربا للمنطق، فالأوامر الصادرة طبقا للمادة 124 يرجع أساسها لصدورها في غياب السلطة التشريعية، أما وقد وجدت هذه السلطة فإن استمرار تلك الأوامر يحتاج إلى قرار صريح من صاحب السلطة الأصلية بالتشريع، وفي غياب هذا القرار -بعد انقضاء فترة معقولة من الانتظار- ليس أمامنا إلا معاملة تلك الأوامر منذ صدورها على أنها قرارات إدارية من حيث الطبيعة والأثر أي تكون حالتها كحالة الرفض الصريح[2].

ثانيا: الطبيعة القانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل أوامر، ولتحديد طبيعة هذه الأوامر أهمية بالغة خاصة من حيث الرقابة الممارسة عليها.

---

[1] - من الفقهاء الذين اخذوا بهذا الرأي بكر القباني، ومحمود حافظ.

[2] - للإطلاع أكثر حول هذه الآراء الفقهية ارجع إلى د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص ص .514-515.

فما هي الطبيعة القانونية التي تتمتع بها الأوامر التي يصدره رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان قبل الموافقة عليها من طرف السلطة التشريعية؟.

فهل هي أعمال إدارية باعتبار من قام بإصدارها هو رئيس السلطة الإدارية العليا، أم أنه مرسوم تشريعي؟

الواقع أن الفقهاء اختلفوا حول تحديد طبيعة الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان:

فذهب **الاتجاه الأول**: من الذين تبنوا نظرية التفويض التشريعي[1] إلى القول بأن الأوامر لها قوة القانون إن لم يكن لها طبيعته -منذ لحظة نشرها- وتدخل بالتالي في نطاق الأعمال التشريعية وتخرج من نطاق الأعمال الإدارية وعدم خضوعها لرقابة القضاء الإداري مثل أعمال الإدارة الأخرى، وإنما تخضع فقط لرقابة البرلمان وقت عرضها عليه، وتصبح قوانين عادية من حيث الشكل والموضوع بعد هذا التصديق، وبذلك تستطيع الحكومة بموجب هذه المراسيم أو الأوامر ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان، والتعرض للقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أو بالإلغاء.

واستندوا في ذلك إلى عدم قدرة البرلمان تعديل هذه الأوامر بعد تصديقه عليها إلا بواسطة قوانين يصدرها ومن ثم فلا يتصور أن يكون العمل الذي يلغي أو يعدل قانونا، سوى أن يكون عملا تشريعيا.

أما **الاتجاه الثاني**: اعتبر الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان قرارات إدارية منذ لحظة اتخاذها من السلطة التنفيذية وتظل محتفظة بطبيعتها الإدارية حتى بعد موافقة البرلمان عليها، فالمشرع الدستوري عندما استلزم موافقة البرلمان على الأوامر لم يقصد أن يرتب أثرا معينا فيما يتعلق بالطبيعة أو القوة القانونية لهذه الأوامر، فالتصديق وسيلة من وسائل الرقابة السياسية اللاحقة والقصد منه مجرد تمكين نواب الشعب من التأكد من احترام السلطة التنفيذية للضوابط المقررة.

---

[1] - اعتمد هذه النظرية بعض الفقهاء الفرنسيين أمثال روسو وديفوا.
حيث يقول فالين في هذه الصدد : لقد أصبح صدور القانون في ظل دستور 1958 لا يتوقف على البرلمان وحده طالما أن الحكومة تستطيع هي أيضا التشريع في المواضيع التشريعية، والتي حجزها الدستور للقانون عن طريق الأوامر الرئاسية.
وقد سادت نظرية التفويض التشريعي في الفقه الفرنسي حتى نهاية القرن التاسع عشر، وظل القضاء آمنا بها حتى 1907.

فهذا الاتجاه أخذ بالمعيار الشكلي في تمييز العمل الإداري عن غيره من الأعمال الصادرة من السلطات العامة الأخرى، وبالتالي لا يضفي عليها الطبيعة التشريعية.

واستندوا في ذلك إلى أن احتفاظ الأوامر بالطبيعة الإدارية حتى بعد التصديق عليها من البرلمان يشكل ضمانة أساسية للإفراد والتي يحميها الدستور، حيث تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري إلغاءا وتعويضا، أما إضفاء الطبيعة التشريعية عليها فيؤدي إلى تحصينها دون سند من هذه الرقابة وهو أمر يتنافى مع العدالة ومع المنطق الديمقراطي[1].

لكن وجه نقد لهذا الاتجاه بسؤال مفاده هل البرلمان ومن خلال حقه في رفض نص الأمر لا يمكنه التمييز بين ما يشكل مساسا بحقوق الأفراد وحرياتهم، وبين ما يدعمها وهو المعبر عن إرادتهم؟ بالإضافة إلى اصطدام الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بفكرة أعمال السيادة[2].

- **الاتجاه الثالث:** يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى ضرورة التفرقة بين مرحلتين من المراحل التي تمر بها الأوامر، تتمتع في مرحلة منها بقوة قانونية تختلف عن الأخرى وذلك على النحو التالي:

المرحلة الأولى: تبدأ من لحظة إصدار السلطة التنفيذية للأمر وحتى لحظة عرضها على البرلمان للموافقة عليها، ففي هذه المرحلة تعد الأوامر أعمالا تشريعية من الناحية الموضوعية وليس من الناحية الشكلية، ويكون لها قوة القانون وتستطيع بذلك تعديل وإلغاء القوانين المعمول بها لاكتسابها الصفة التشريعية.

المرحلة الثانية: تبدأ هذه المرحلة من لحظة موافقة البرلمان على الأوامر الرئاسية ، وفيها تتحول هذه الأوامر إلى أعمال تشريعية من الناحية الشكلية والموضوعية، وتتمتع بنفس الخصائص الذي تتمتع بها القوانين العادية، فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري[3].

---

[1] - د. حازم صادق، المرجع السابق، ص ص. 761-762.

[2] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 195.

[3] - وهو الرأي الذي يؤيده جمهور الفقهاء في فرنسا ومجلس الدولة الفرنسي، سواء في ظل الدساتير التقليدية، أوفي ظل دستور 1958 الحالي استنادا للمادة 38 منه، فهو مستقر على أن مراسيم الضرورة هي قرارات إدارية يجوز طلب إلغائها قبل أن يصادق عليها البرلمان، أما بعد المصادقة عليها فإنها تتحول إلى تشريعات عادية لا يمكن أن توجه إليها دعوى الإلغاء.

- د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ص. 129-137.
- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص ص. 79–80.

أما في الجزائر فلا يوجد موقف دستوري صريح يبين طبيعة الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

فنجد الأستاذ **عبد الله بوقفة**، ذهب إلى القول بأن الأوامر الرئاسية ذات طبيعة مزدوجة من حيث تكييفها، وعليه فالأوامر الرئاسية التي تصدر في حالة تواجد البرلمان -بين دورتي البرلمان-تتقيد بالشكل الغير القانوني إلى أن يوافق عليها البرلمان، وبالتالي تصبح قوانين قائمة بذاتها.

أما الأوامر الرئاسية التي تصدر في غيبة المجلس الشعبي الوطني فهي ليس بشأنها نص صريح يضفي عليها الصبغة القانونية، ومع ذلك ينسحب عليها ذلك الوصف الذي يستمد تواجده من دستورية الأوامر الرئاسية وفق الوجه المبين في الدستور[1].

أما الرأي السائد[2] فذهب إلى ضرورة التمييز بين مرحلتين، أي أقر ما أخذ به جمهور الفقهاء في فرنسا ومجلس الدولة.

تبيانا لذلك، قبل موافقة البرلمان على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان استنادا لنص المادة 124 من الدستور تكون عبارة عن قرارات إدارية، وبالتالي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، بالرغم من أن لها قوة التشريع لأنها تستطيع أن تعدل أو تلغي التشريعات القائمة، وبعد موافقة البرلمان عليها تتحول إلى تشريعات أي تعتبر قانونا بالمفهوم الخاص والضيق للقانون، وتخضع بالتالي للنظام القانوني للقانون العادي.

بالرغم من أن هذا هو الاتجاه السائد في الجزائر، إلا أنه لا نؤيده لأن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور الغرفة الأولى وبين دورتي البرلمان، كما ذهب الأستاذ الأمين شريط تصبغ بالصفة التشريعية من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء[3].

فالأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان، تعتبر أعمال تشريعية بطبيعتها وتحوز صفة وقوة القانون من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية للاعتبارات التالية:

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، آليات ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص ص. 258-259.

[2] - مراد بدران، المرجع السابق، ص ص. 24-25.

[3] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 455.

- بالرجوع إلى نص المادة 124 نجد المشرع استعمل كلمة "**يشرع**" فهذه الكلمة توحي أنه قد نص صراحة على الطبيعة التشريعية لهذه الأوامر ومنح من خلالها لرئيس الجمهورية سلطة التشريع باعتباره شخص دستوري آخر بجانب البرلمان.

- انصرفت نية المشرع إلى إضفاء الطبيعة التشريعية على هذه الأوامر عندما أورد نص المادة 124 في الفصل المخصص للسلطة التشريعية.

- رئيس الجمهورية لم يستمد سلطته في التشريع عن طريق الأوامر عن طريق التفويض، بل يعتبر حقه في إصدار الأوامر حق دستوري أصيل.

الفرع الثاني: أثر التشريع عن طريق الأوامر على اختصاصات البرلمان

إن مبدأ انطلاق القانون في ميدان التشريع وتحديد نطاق خاص به لا يجوز لغيره الدخول فيه من المبادئ التي كرسها دستور1996، ومن أهم الآثار التي تترتب على هذا المبدأ هو التزام البرلمان بتنظيم المواضيع التي خصه الدستور بتنظيمها بموجب قوانين يصدرها، والسماح في نفس الوقت للسلطة التنفيذية بالتدخل في النطاق المحدد لها في مواضيع معينة عن طريق التنظيم.

لكن المادة 124 من الدستور تعدت على هذا المبدأ حين لم تقيد سلطة رئيس الجمهورية عند التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان بحد معين، أي لرئيس الجمهورية تنظيم أي موضوع يريده بواسطة الأوامر الرئاسية دون أي قيود تكبح سلطته في ذلك.

فهل لرئيس الجمهورية أن ينظم جميع المواضيع التي خص بها الدستور البرلمان، سواء المواضيع التي ينظمها عن طريق القوانين العادية أو عن طريق القوانين العضوية ؟.

وما زاد من خطورة الوضع أن الرقابة الممارسة على هذه الأوامر ما هي إلا رقابة شكلية صورية، إذ يكون البرلمان ملزم بالموافقة أو الرفض دون تعديل ولا مناقشة، ما يعدم سلطة البرلمان في مناقشة الأمر التشريعي وإقراره مما يوسع من هوة عدم التوازن بين السلطتين، ليصبح رئيس الجمهورية المصدر الأساسي للتشريع.

أولا: تراجع وتقليص الدور التشريعي للبرلمان

إن مزاحمة رئيس الجمهورية للبرلمان في أداء وظيفته التشريعية بالتشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان تعتبر مظهر من مظاهر انفلات التشريع من عضو التشريع الأصيل إلى رئيس الجمهورية بدرجة بالغة الخطورة، ذلك ما يشكل خطرا على الحياة التشريعية إذ يؤدي إلى تضاؤل سلطة البرلمان وتقليص دوره التشريعي.

تبيانا لذلك، المراد من إدراج المادة 124 من الدستور يتحدد في منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، لوجود حاجة ملحة لتنظيم موضوع معين أو بسبب بطئ الإجراءات التشريعية للبرلمان عند عقد دوراته أو بسبب استحالة اجتماع صاحب الاختصاص الأصيل، غير أنه وبعيدا عن مضمون هذا الحكم، فإن الواقع كرس ممارسة جد مفرطة للأوامر التشريعية من طرف رئيس الجمهورية، لدرجة أنها لم تعد من الأمور الاستثنائية التي قد يلجأ إليها بل أصبحت من الأمور العادية التي يمارسها، مما يجعلها مظهر من مظاهر الحكم الفردي وأداة من أدوات شخصنة السلطة.

إذا كان الأصل في إصدار الأوامر في غيبة البرلمان هو وجود ضرورة تستدعي ذلك سواء كانت سياسية أو قانونية لا تقبل التأخير -وإن لم تنص المادة 124 صراحة على ذلك- إلا أن تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بأوامر ترجع لرئيس الجمهورية حسب ما هناك من أسباب ودوافع، وبناء على ذلك يقرر مضمون الأمر الذي يناسب وضعية إصداره، وليس للبرلمان النظر في مدى توفر الضرورة، لأن رئيس الجمهورية من الناحية العملية ليس مجبرا على تبرير فكرة الضرورة.

وعلى هذا الأساس، وبالرجوع إلى الأوامر الستة التي أصدرها رئيس الجمهورية والتي صادق عليها البرلمان كلها وفي جلسة واحدة بتاريخ 08 أكتوبر2003 لا نجد نصا واحدا منها مستعجل[1] لا يمكن تقديمه كمشروع قانون خلال الدورتين العاديتين للبرلمان، إذ كان توقيع الرئيس عليها أسبوعا فقط بعد اختتام الدورة التشريعية الخامسة دون وجود ضرورة تستدعي ذلك، وهذا ما أدى إلى وصف هذه الأوامر على أنها تشكل خطرا على المسار الديمقراطي.

---

[1] - الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.

- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة.

- الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها.

- الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 13 غشت سنة 2003 والمتضمن تنظيم التربية والتكوين.

- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.

- الأمر رقم 03-12 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا.

إن هذا النهج من السلطة التنفيذية يفوت على البرلمان فرصة التشريع ابتداء، حيث يفاجأ عقب فض دورة انعقاده مباشرة أو قبل بقليل من موعد اجتماعه في دورة جديد بالعديد من النصوص التي تصدرها السلطة التنفيذية مستندة - بغير حق- إلى المادة 124 من الدستور[1].

وقد صرح مسعود شيهوب باعتباره رئيس لجنة الشؤون القانونية على مستوى المجلس الشعبي الوطني حول موقف المجلس من الأوامر التي أصدره رئيس الجمهورية في 08 جويلية 2003 قائلا: أن الإفراط في إصدار الأوامر، يشكل تجاوزا خطيرا للبرلمان بصفته العضو الأصيل للتشريع ومساسا بحرمته وبالتالي القفز على الإرادة الشعبية وبداية لتأسيس نظام غير ديمقراطي[2].

يبدوا أن المادة 124 من الدستور تمثل علامة لها دلالاتها في تأكيد هبوط الامتيازات البرلمانية في دستور1996، حيث أطلق يد رئيس الجمهورية في تنظيم أي موضوع يريده وفقا لإرادته المنفردة في ذلك، فنجد المجال الخاص بالسلطة التشريعية المحدد بموجب المواد 122 و123 من الدستور يتأثر بلجوء رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق الأوامر، إذ يستطيع تنظيم المواضيع الواردة في المادة 122 عن طريق الأوامر، سواء بالتشريع في المواضيع التي لم يتطرق إليها البرلمان بعد، أو يلغي أو يعدل ما سبق وأن شرع فيه.

هذا ما يدفعنا إلى القول بأن رئيس الجمهورية يستطيع أن ينظم أي موضوع وبكل حرية فهل يتدخل في المواضيع الخاصة بالقوانين العضوية؟.

إن عملية إصدار القوانين العضوية تخضع لإجراءات دستورية خاصة ومتميزة، بالإضافة إلى خضوعها إلى سائر الإجراءات العادية التي تحكم عملية التشريع وإصدار القوانين، وإن مسألة خضوع القوانين العضوية لإجراءات دستورية قانونية خاصة تعتبر عنصرا أساسيا من عناصر تحديد هوية وطبيعة القانون العضوي[3].

---

[1] - د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص 519.

[2] - جريدة الشروق اليومي الصادرة في 14 جويلية 2003، العدد 812 ، ص 02.

[3] - يعرف القانون العضوي بأنه، ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، أسساها الدستور ومنحها طبيعة القانون الأساسي -العضوي- في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات التي يخضع لها التشريع العادي.

ولمزيد من التفاصيل أنظر: د. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاته في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر لبرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003 ، ص ص. 72-74.

فإذا كان الفقهاء الفرنسيون، والمجلس الدستوري الفرنسي قد اتفقوا على قصر نطاق التفويض التشريعي على المواضيع التي تنظمها القوانين العادية[1] دون المواضيع التي تنظمها القوانين الأساسية مستندين في ذلك إلى حجج كثيرة نذكر منها:

- لتميز القوانين العضوية بإجراءات خاصة في إصدارها سواء عند مناقشتها أو التصويت عليها أو ضرورة موافقة المجلس الدستوري عليها قبل إصدارها.

- إجازة التفويض التشريعي في مواضيع القوانين الأساسية سيتيح الفرصة للأغلبية البرلمانية للتخلص من الإجراءات الخاصة بهذه القوانين خاصة تلك المتعلقة بضرورة موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان عليها.

- عدم جواز تعديل القوانين الأساسية إلا بأداة تعادلها أي تملك نفس القوة القانونية، ولم يعطي الدستور على الإطلاق للقوانين العادية الحق بتعديلها، كما لم يسمح للحكومة أن تعدلها عن طريق الأوامر التفويضية[2].

برجوعنا إلى نص المادة 124 من الدستور نجدها وردت بصيغة العموم فيما يخص هذه النقطة، والتي توحي بأن نية المشرع الدستوري لم تنصرف إلى قصر نطاق تدخل رئيس الجمهورية عند التشريع عن طريق الأوامر في غيبة المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان على القوانين العادية بل تتعدي إلى القوانين العضوية[3] بشرط احترام الإجراءات الدستورية الخاصة بعملية سن وإصدار القوانين العضوية والتصويت عليها، والتي أشارت إليها المادة 123 والمتمثلة أساسا في:

[1] - أكد المجلس الدستوري الفرنسي في أحكام عديدة له على عدم تنظيم مواضيع القوانين الأساسية، والتي حدد الدستور للبرلمان على سبيل الحصر، عن طريق الأوامر التفويضية.

ومن هذه الأحكام نذكر على سبيل المثال حكمه الصادر في 04 جويلية 1974 والذي جاء فيه "... لا يجوز للحكومة على الإطلاق، التدخل في موضوعات القانون الأساسي، عن طريق الأوامر وفقا للمادة 38 من الدستور".

[2] - د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص ص. 141-145.

[3] - والممارسة تأكد ذلك، حيث قام الرئيس السابق اليمين زروال بالتشريع عن طريق الأوامر في مواضيع متعلقة بالقوانين العضوية والمتعلقة بـــ:

- الأمر رقم97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـــ 06 مارس1997، والذي يتضمن القانون العضوي الخاص بالانتخابات، ج ر عدد12، المؤرخة في 06 مارس 1997.

- الأمر رقم97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لـــ 06 مارس1997 والذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد12، المؤرخة في 06 مارس 1997.

- إجراء التصويت والمصادقة على مشروع القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ¾ أعضاء مجلس الأمة.

- إجراء وشرط الإخطار الوجوبي للمجلس الدستور، للنظر في مدى دستورية القانون العضوي والذي كان محل مصادقة من طرف البرلمان.

ومهما يقال عن سلامة هذا المبدأ الذي انتهجه المشرع الدستوري الجزائري من حيث أنه يسد فراغا قانونيا أثناء مدة محددة من الزمن، بيد أن اعتماده والعمل به يؤثر على الإرادة التشريعية للبرلمان، أو بالأحرى يحد مشاركته في إنتاج التشريع بواسطة التعديلات والاقتراحات البرلمانية[1]، والتي تؤدي إلى سحب الاختصاص من البرلمان، فيترتب عنه تجميع الاختصاصات والسلطة بين يدي رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في المجالين التشريعي والتنفيذي.

ثانيا: الرقابة الشكلية للبرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته

درج الفكر السياسي على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية وتطبيقا لهذا المبدأ تمارس السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية بموجب أحكام الدستور، إضافة إلى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية التي تختلف في صورها ومداها باختلاف النظم الدستورية، وغني عن البيان أن الرقابة هي الأداة التي تؤكد مدى سلطة البرلمان في النظام السياسي.

وقد نصت أغلب دساتير الدول على ضرورة رقابة الاختصاصات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية، والحكمة من ذلك واضحة لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية، فإذا ما طرأ أثناء غيبته طارئ تقوم السلطة التنفيذية بإصدار أوامر ذات طبيعة تشريعية لمواجهة هذه الأوضاع الغير متوقعة، فهذا التصرف يشكل اعتداء على حق البرلمان وعلى هذا الأساس فإنه من الواجب أن تعرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية على عضو التشريع الأصيل لمجرد عودته لإبداء رأيه فيها والنظر في مدى توافق الأحكام الواردة في مضمونها مع الدستور.

فهل عند عرض الأوامر الرئاسية على البرلمان عند أول دورة له يتبع بصددها جميع الإجراءات المتخذة عند دراسة القوانين العادية ؟ أم خصها المشرع بإجراءات منفردة؟

استنادا للقاعدة الأصولية التي تقول من يملك الأكثر يملك الأقل، فهل يستطيع أعضاء البرلمان إدخال تعديلات على الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية في غيبته ؟

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 248.

المادة 124 من الدستور فرضت على رئيس الجمهورية ضرورة عرض الأوامر التي أصدرها فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني على البرلمان من أجل الموافقة عليها في أول دورة مقبلة له وهذا ما نصت عليه في الفقرة 03 والفقرة 04: "ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

إذا كان الأصل العام يقضي بأنه في حالة عرض نص تشريعي على البرلمان فإن ذلك يتطلب فحصة ودراسته من طرف اللجنة المختصة، والتي تقوم بدراسته دراسة معمقة وتتولى إعداد تقرير تمهيدي والذي يتضمن مجموعة من التعديلات التي ترى من الواجب إدراجها في النص محل الدراسة.

فيكون التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة المختصة ومشروع الحكومة واقتراح النواب محل مناقشة وإثراء من طرف نواب كل غرفة، وعادة ما تكون المناقشة في شكل ملاحظات في نفس الوقت، أي يمكن أن يكون مشروع القانون أو الاقتراح محل تغير بإدخال تعديلات كتابية عليه بمبادرة من الحكومة أو عشرة (10) نواب من المجلس الشعبي الوطني، أومن طرف اللجنة المختصة، كما يمكن تقديم تعديلات شفوية من طرف الحكومة أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.

وبعد انتهاء هذه المرحلة تتولى اللجنة المختصة إعداد تقرير تكملي آخذة بعين الاعتبار التعديلات الواردة على النص سواء من طرف الحكومة أومن طرف النواب، لكي يكون التقرير محل تصويت وفق النمط الذي يحدده مكتب كل غرفة.

إلا أن الوضع يختلف في حالة الأوامر الرئاسية، وبالرجوع إلى نص المادة 124 من الدستور نجدها لم تشر إلى الإجراءات الواجب إتباعها عند عرض الأوامر على البرلمان، فتركت الأمر للقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الغرفتين وبينها وبين الحكومة، إذ نجد المادة 38 منه تنص على:" يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

من خلال القراءة المتأنية لنص المادة أعلاه، اتضح لنا أنها أتت بإجراءات استثنائية خاصة عند دراسة الأوامر من طرف البرلمان، حين نصت على اعتماد أسلوب التصويت بدون مناقشة أي لا يملك البرلمان في هذه الحالة سوى الموافقة أو الرفض دون تعديل، وبهذا تكون المادة 38 من القانون العضوي 99-02 قد قلصت من دور البرلمان عند بسط رقابته على الأوامر الرئاسية الصادرة في حالة شغور الغرفة الأولى أو بين دورتي البرلمان من جانبين:

أ -تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الإجرائي:

الملاحظ أن الأوامر الرئاسية تكون محل دراسة من طرف اللجنة المختصة مثلها مثل القوانين العادية، ولكن الاختلاف يكمن في نقطتين أساسيتين:

1 - اللجنة المختصة تقوم بإعداد تقرير واحد تبدي فيه ملاحظاتها، لا هو تمهيدي ولا هو تكميلي كما هو الحال بالنسبة للحالات العادية.

2 - اللجنة لا تستطيع أن تقوم بإدخال تعديلات على النص الأمر التشريعي عند إعدادها للتقرير.

وبعد الانتهاء من إعداد التقرير من طرف اللجنة المختصة يتم إحالته على البرلمان، ليتم عرض نص الأمر بكامله للموافقة عليه بدون مناقشة وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي.

إن أسلوب التصويت بدون مناقشة يجرد البرلمان من سيادته في إعداد القانون والتصويت عليه، ويحرمه من ممارسة حقه في الرقابة والتي تعبر بكل جلاء على أن السلطة التشريعية في الجزائر تمارسها السلطة التنفيذية.

وعلى هذا الأساس، يبقى دور النواب مقيدا ومقتصرا على الموافقة أو الرفض، وهو قيد جوهري على لب العمل التشريعي والذي يؤكد مرة أخرى تفوق رئيس الجمهورية ومعه السلطة التنفيذية على سائر مراحل إنتاج التشريع[1]، فالتصديق بدون مناقشة يمثل سلاحا فعالا في يد السلطة التنفيذية من شأنه أن يسمح لها في أن تؤطر بكل قوة أكثريتها وذلك عن طريق إلزامها على إتباعها سواء رضيت بذلك أولم ترض، ومن شأنه أن يضيق وبشكل ملحوظ من حرية التقرير التي يفترض أن يتمتع بها البرلمانيون[2].

---

[1] - أ. نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004، ص 31.

[2] - عبد الرضا حسين الطعان، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا) ، الطبعة الأولى، بنغازي، دار الكتب الوطنية، 2001، ص 3522.

وباعتبار الأوامر الرئاسية أعمال تشريعية فالأغلبية المشروطة للموافقة عليها من طرف البرلمان تتحدد باختلاف المجال التشريعي الذي كان محل تدخل من طرف رئيس الجمهورية، فإذا كان موضوع الأمر من المواضيع التي تناولتها المادة 122 فإن التصويت عليه يكون بالأغلبية البسيطة في المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، أما إذا كان موضوع الأمر يدخل طائفة القوانين العضوية التي نصت عليها المادة 123 من الدستور فالتصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني يتطلب أغلبية مطلقة، وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة.

ب - تقليص الرقابة البرلمانية في شكلها الموضوعي:

المادة 38 من القانون العضوي 99-02 نصت على أن يكون التصويت على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بدون مناقشة، أي ليس للنائب حق تقديم تعديلات على أية مادة من المواد.

أو بعبارة أخرى، المشروع أو اقتراح القانون يمكن أن ينصب على أي منهما تغيير بموجب ما يدخله المجلس الشعبي من تعديلات، وعلى نقيض من ذلك، أي بناء على أحكام المادة 124 من الدستور، افترض المشرع الدستوري عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، وكأن بذلك أراد المشرع الدستوري أن لا يتخطى البرلمان رئيس الجمهورية حيث يُبقى على النص وفق صورته التي صدر بها[1]، وعليه تنحصر سلطة البرلمان، إما في إقرار هذه الأوامر الرئاسية أو رفضها دون تعديلها، وهو ما أدى إلى تآكل المساحة المتاحة للمجلس للقيام بدوره[2] في ترقية النصوص التشريعية.

إلى جانب ذلك، ومن منطلق أن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان لا تخضع للمناقشة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وغير قابلة للتعديل بالزيادة أو الإنقاص، فإن عملية الموافقة على النص تكون جملة لا تفصيلا.

تبيانا لذلك، يقتصر دور البرلمان في قبول الأوامر الرئاسية أو رفضها بأكملها، أي نص الأمر الرئاسي يطرح على كل غرفة دفعة واحدة ليس مادة بمادة.

بمفهوم آخر يكون البرلمان مجبر على الموافقة عليه بكامله بالرغم من عدم قناعته على البعض من الأحكام الواردة فيه، أو يرفضها لمجرد عدم موافقته على جانب يسير منها.

إن دستور 1996 أدرج إجراءات متميزة عند دراسة الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة البرلمان، والتي تعكس طبيعة النظام السياسي الجزائري القائم على تقوية السلطة التنفيذية وتجسيد هيمنتها على السلطة التشريعية في ممارستها لاختصاصها الدستوري ذلك أن الدستور لم يمنح أية سلطة للبرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 213.

[2] - د. جابر جاد نصار، المرجع السابق، ص 98.

مجال التشريع، بل قيد من سلطته من خلال إلزامه بالموافقة أو الرفض دون المناقشة ولا إدخال التعديلات عليه.

وعلى هذا الأساس، يكون التشريع عن طريق الأوامر في غيبة البرلمان آلية لفتح المجال أمام السلطة التنفيذية -ومنه رئيس الجمهورية- للاستحواذ على إنتاج التشريع، لأنها الوسيلة الأساسية التي تكرس لها انفرادها بالتشريع، وتحقق لها من جهة أخرى تجاوز البرلمان والمراحل الإجرائية التي يمر التشريع البرلماني عليها، الشيء الذي يفسر حالة جمود وركود واضمحلال الحياة البرلمانية.

المطلب الثاني: هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في الظروف الغير عادية

يطرأ على الدولة ظروف غير عادية أو فترت أزمات تهدد بانهيار النظام الدستوري وأمن الدولة وتعرض سلامتها للخطر، وقد لا تستطيع الأعمال التشريعية المقررة للظروف العادية حماية النظام العام والأمن العام، لهذا وجدت فكرة الضرورة التي تسمح للسلطات العامة في الدولة من التحلل من بعض القواعد القانونية في سبيل التغلب على الأزمات التي تهدد وجودها واستمرارها وذلك بتطبيق تدابير تعد استثنائية.

إن اتخاذ التدابير المناسبة من طرف رئيس الجمهورية، يمكن أن تتجاوز الحدود المقررة لاختصاصاته في ظل الظروف العادية، وأن يمارس أعمال تشريعية تعتبر أصلا من صلاحيات البرلمان، وما يترتب عنها من إمكانية المساس بالقوانين المعمول بها سواء بالتعديل أو الإلغاء وفي المقابل يبدأ البرلمان في الاضمحلال تدريجيا إلى أن يختفي شيئا فشيئا ليتحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية بالمعني الدقيق.

الفرع الأول: للرئيس الاختصاص الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية

تعد عملية التشريع المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة، ولضمان استمرارية هذه الحركة التشريعية برزت ضرورة أن يتصدى رئيس الجمهورية لأي خلل قد يعيق هذه الحركة، بوصفه الراعي والحامي لمصالح الدولة، وهذا من خلال تدخله بطريقة استثنائية في الوظيفة التشريعية لتسيير أمور الدولة إلى غاية انقضاء الظروف التي حالت دون ممارسة السلطة التشريعية لمهامها.

إن سلطة الضرورة لا تتعلق بمباشرة السلطة التشريعية من طرف رئيس الجمهورية فقط وإنما تجعل كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه، لهذا من الضروري معرفة الأساس الذي تقوم عليه هذه الظروف، وحتى لا يكون رئيس الجمهورية الدكتاتور القانوني وما

ينجر عنه من عصف بالحريات العامة وإهدار لمبدأ سيادة القانون يجب معرفة الحد الذي يمكن أن تصل السلطات التقديرية التي يتمتع بها الرئيس أثناء إعمال نظرية الظروف الاستثنائية.

أولا: أساس نظرية الظروف الاستثنائية

اتفق الفقه أنه متى صار مستحيلا حماية الدولة أو نظامها الأساسي بإتباع القواعد القانونية بفعل الظروف الاستثنائية يمكن لرئيس الدولة أن يتخذ كل الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه المخاطر، وأن يركز في يده كل السلطات بما في ذلك سلطة البرلمان التشريعية حتى ولو خالف قواعد الدستور المتعلقة بالاختصاص[1].

إن ممارسة رئيس الدولة للعديد من الاختصاصات في ظل الظروف الاستثنائية مواجها هذه الظروف يرجع أساسا إلى نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع، وإعفاء الإدارة من المسؤولية عند هذا العمل وفقا للضرورة التي أدت إلى اتخاذه رغم ما فيه من عناصر تؤدي إلى إعدام مشروعيته في الظروف العادية لارتكازه على أساس قانوني يبيحه هو نظرية الظروف الاستثنائية، وعليه تعتبر هذه النظرية مصدرا منشأ للأحكام الاستثنائية ولأعمال الضرورة[2] أي أن الضرورة أو الظروف الاستثنائية تشكل في ذاتها مصدرا للسلطات الاستثنائية اللازمة لمواجهة الأزمات[3].

بمقتضي ذلك، نجد كل الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة تندرج تحت نظرية الظروف الاستثنائية والتي يتمحور أساسها أو مبرراتها على فكرة الضرورة وحدها، بالرغم من اختلاف الفقهاء حول هذا الأساس، فمنهم من أسسها على فكرة الاستعجال والإسراع في مواجهة الظروف الغير عادية، إلا أن هذه الفكرة لا تصلح كأساس لنظرية قانونية لأنها على جانب كبير من الخطورة، ومن الفقهاء من أسس نظرية الظروف الاستثنائية على فكرة المرافق العامة أو الواجبات العامة لأن الإدارة العامة ملزمة بأن تعمل على حفظ النظام وسير المرافق العامة سيرا منتظما.

---

1 - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 225.

2 - د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 229.

3 - د. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشاة المعارف، الإسكندرية، د ط، 1988، ص 24.

نقلا عن:

- V. N .Mesa, Les Pouvoirs de crise constitutionnels en France et en Colombie, Thèse, paris. 1982, p .03 et .04

في حين، ذهب الاتجاه الثالث إلى اعتماد فكرة الأعمال الحكومية، معتبرا الأعمال الصادرة من السلطة التنفيذية بناءا على هذه النظرية تعتبر حكومية أي أعمال سيادة، لكن هذا الرأي يتضمن خطورة في ذاته بإدخال أعامل هذه الحالة في حضيرة أعمال السيادة فالجميع متفق على ضرورة التضييق من دائرة أعمال السيادة.

وعليه اتجه غالبية الفقه إلى اعتماد فكرة الضرورة كمبرر لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية، باعتبارها أيسر أساس وأنسبه لكل الظروف.

إن الحالة الاستثنائية أو الضرورة المستعجلة تسمح للسلطة التنفيذية في أن تتخذ إجراءات لا تدخل في اختصاصاتها في الظروف العادية المألوفة بالنسبة لها، لضمان بقاء استمرار الدولة ومؤسساتها بصفة عامة من أجل استتباب الوضع وحفظ النظام العام والحريات العامة في إطار شرعي ومشروع طبقا لما يقتضيه الدستور نظرا لسموه.

فالظروف غير العادية تجعل من رئيس الجمهورية يتمتع وينفرد بسلطات واسعة، وبالتالي الخروج على معالم وحدود مصادر المشروعية المدونة وغير المدونة منها، بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية، وعلى هذا الأساس اختلف الفقهاء حول القيمة القانونية لتصرفات السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف، فهناك من يرى بأن الضرورة هي مصدر للقانون وهذا الاتجاه يسمى بالنظرية القانونية للضرورة أو المشروعية الاستثنائية، أما الرأي الثاني فتعتبر التصرفات الصادرة من طرف السلطة التنفيذية غير مشروعة وسميت بنظرية الظروف السياسية.

1- **نظرية الضرورة القانونية:** ترى هذه النظرية أن السلطة التنفيذية هي السلطة الأولى وأن السلطات الأخرى انبثقت عنها، ففي الأصل فرغم أولوية مؤسسات المداولة، إلا أن الجهة صاحبة الاختصاص في التدخل هي السلطة التنفيذية إذ الحكم معناه التدخل وليس المداولة.

وإن كان الأمر كذلك، فحسب **هوريو** فإن هذه السلطة نظرا لوقوع انكسار في الشرعية تفضل قوانين على أخرى لضمان سير المرافق العامة، فرغم وجود ضمانات لممارسة الأفراد حقوقهم وحرياتهم إلا أنها تكون مختارة بين هاذين النوعين، فتكون مجبرة على تنفيذ القوانين لتضمن بقاء الدولة[1].

لكن هذه النظرية بهذه الحالة تعتبر تقنينا للاستبداد وإعلام لحكم القوة، ويؤدي تطبيقها إلى قلب قواعد المشروعية وعدم التقييد بها، وإطلاق سراح سلطات الحكم، مما يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات الفردية والجماعية، مصبغين تصرفاتهم بالمشروعية حيث يصبح التهرب من

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 265.

القانون نوعا من المهارات الشخصية، وتتحول بذلك دولة القانون إلى دولة استبدادية تحت شعار المشروعية والاستثنائية.

فيرى الأستاذ ثابت وجدي غبيريال، ضرورة تقييد سلطاتها هذه بالقيود والحدود الراجعة لموقع نظرية الضرورة في إطار المشروعية لأن السلطات الكامنة فيها لا يمكن أن تتجاوز قيود هذا الوضع وحدود المشروعية التي تقيد نظرية الضرورة في جميع تطبيقاتها[1].

بمقتضى ذلك ذهب العلامة دوجي بإيراد مجموعة من الشروط التي تعتبر بمثابة ضوابط على السلطات الاستثنائية الواسعة والمتمثلة أساسا في:

- ضرورة وجود خطر جسيم وحال، يهدد المصالح الحيوية للدولة أو المعطل لسير مؤسساتها الدستورية.
- أن تكون السلطات الاستثنائية مؤقتة ورهينة بالظرف الطارئ.
- استحالة مواجهة الظروف الطارئة بالوسائل العادية.
- يجب أن يكون هناك تلائم بين التدابير المتخذة وطبيعة الطارئ.

2 - **نظرية الضرورة السياسية:** القانون ما هو إلا وسيلة لتحقيق هدف يتمثل في حماية المجتمع والحفاظ عليه، لأن الدولة هي التي تسن القوانين بما يحقق مصالحها لذا فإن إصدار الأوامر للضرورة يجب الاعتراف به ولو سكت المشرع عن ذلك، فلا وجود لضرورة فوق الدستور وأن الفكرة المقبولة هي الضرورة السياسية الخارجة عن الدستور[2]، إلا أننا نرى بأن القول بعدم مشروعية قرارات الحكومة فور صدورها يؤدي إلى تجريدها من قوتها وإصابتها بالشلل، لأن هذا الإعلان يكون في وقت بالغ الخطورة تكون فيه الحكومة في أحوج ما تكون للتأييد المعنوي.

بالرغم أن النظريتين كانتا محل خلاف حول مدى مشروعية تصرف الحكومة إلا أنه لم تختلفا كثيرا ما دام أن التدابير الاستثنائية تسري فور صدورها.

الملاحظ أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة والحالية أخذت بنظرية الضرورة القانونية، فجعلت من إجراءات الرئيس أثناء قيام حالة الضرورة أعمالا مشروعة بذاتها ومنذ صدورها، لتصبح الضرورة مصدرا حقيقيا للقانون.

---

[1] - د. وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 193.

[2] - د. سعيد بوالشعير،النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 266.

إلا أن محاولة التنظيم الدستوري لهذه النظرية يشوبها الغموض والنقص، حيث لم يحدد المشرع الجزائري اختصاص السلطة التنفيذية بشكل واضح لا يدع أي لبس.

تبيانا لذلك، وبالرجوع إلى المادة 59 من دستور 1963[1] نجدها لم تشر بوضوح إلى شروط وإجراءات وأثار وضمانات تطبيقها، إذ اكتفت بتمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ التدابير الاستثنائية دون أية قيود مفروضة.

وقد نظمت المواد 119، 120، 121، 122، 123، من دستور1976 حالة الظروف الاستثنائية وعملت على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وإبعاد كل المؤسسات من ممارستها أو مراقبتها.

أتى دستور1989 ودستور1996 بنفس الأحكام التي تضمنها دستور1976 غير أنه تختلف معه في إيراد بعض الشروط الشكلية الأخرى نتيجة لظهور مؤسسات دستورية أخرى كمجلس الأمة، لكن يبقى رئيس الجمهورية المتحكم الوحيد في تسيير شؤون الدولة طيلة فترة الظروف الطارئة.

خلاصة القول، المشرع الدستوري الجزائري قام بتنظيم حالة الظروف الاستثنائية دستوريا وبصورة مسبقة وذلك بتبني نظرية الضرورة القانونية، لضمان عدم دخول البلاد في فوضى للتحكم في زمام الأمور ولتفادي أية انحرافات دستورية أو سياسية وحتى أمنية، وفي الوقت ذاته أقر لرئيس الجمهورية بسلطات واسعة ومتفرقة يهيمنا بواسطتها على جميع السلطات وبالأخص على السلطة التشريعية، إن لم نقل يغيبها في الكثير من الأحيان.

إذا كانت الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية، وكان الدستور قد اعتمد هذه النظرية، فما هي الحدود التي يتعين على الرئيس مراعاتها عند مواجهة هذه الظروف؟.

ثانيا: حدود السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

---

[1] - تنص المادة 59 من دستور 1963 على :" في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة والمؤسسات الجمهورية، يجتمع المجلس الوطني وجوبا".

طبقت هذه المادة من طرف الرئيس الراحل أحمد بن بلة بعد 13 يوما من تطبيق الدستور بسبب النزاع الحدودي الجزائري والمغربي وتمرد العقيد شعباني، والنشاطات التي كان يقوم بها حزب جبهة القوي الاشتراكية في منطقة القبائل.

وبذلك أصبح رئيس الجمهورية مشرعا عن طريق الأوامر، يمارسها دون حصوله على موافقة مسبقة أو لاحقة من طرف الجمعية الوطنية المختصة آنذاك بالتفويض.

ذهب دستور 1996 إلى تركيز كافة السلطات والاختصاصات في يد رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية، لاتخاذ كل ما يراه مناسبا دفاعا عن المصالح الوطنية التي تهددها الأخطار في تلك الظروف، حيث يتم التخلي مؤقتا عن فكرة توزيع السلطات وذلك من أجل مواجهة الأخطار ذات الطبيعة الاستثنائية.

فتركيز السلطة، هي فكرة موضوعية تعني وضع القسط الأكبر من السلطة العامة في يد رئيس الجمهورية ومن نتائجها تزايد تقوية السلطة التنفيذية كما وكيفا، وعلى هذا الأساس لا يقتصر دور الرئيس في ظل الظروف الاستثنائية على السلطة التنفيذية فقط، بل يجوز له إصدار أعمالا تشريعية، بل يمتد اختصاصه إلى ممارسة السلطة التشريعية بكاملها.

ذهب Jouandet إلى أن تركيز السلطة يتم دائما لحساب السلطة التنفيذية وصدارتها وتفوقها في مواجهة السلطة التشريعية، بل وفي مواجهة كافة السلطات الأخرى، حيث تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات غير عادية لتحقيق هدف واحد محدد هو مواجهة الأزمة، ومن ثم فالضرورة تفترض تركيز السلطات وتجميعها في يد السلطة التنفيذية[1].

بالرجوع إلى المواد من 91 إلى 97 من دستور 1996 نجدها تشير إلى قيام التركيز الكلي لجميع السلطات في يد رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف ما يعني أن السلطة التقديرية في ذلك ترجع إليه وحده، فله أن يتخذ أي إجراء تتطلبه الظروف الاستثنائية، وله حرية التدخل من عدمه واختيار الوقت والوسائل المناسبة لذلك.

إن الإعلان عن تركيز السلطة في ظل تلك الظروف له ما يبرره، إلا أنه يجب أن يكون له قيود وحدود يجب الوقوف عندها لاحترامها، توازيا مع الاستمرار والاستقرار والسير الحسن للمؤسسات العامة والنظام العام، لأن الضرورة لا تؤدي إلى هدم المشروعية أو تجاوزها كليا.

إن نظرية الظروف الاستثنائية تؤدي إلى توسيع مبدأ المشروعية لا إلى هدمه، بحيث تخلع صفة الشرعية على أعمال كان يجب أن تعتبر مخالفة للقانون لو أنها تمت في الظروف العادية فالأعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية خارج حدود المشروعية الاستثنائية تدخل في عدم المشروعية لأن اتخاذ تدابير الأزمة في ظل هذه الظروف يكون استثناءا ومتصلا بموضوع الأزمة فقط وفي حدود معينة.

---

[1] - د. وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 29.

نقلا عن:

- J. Jouandet, les régimes de crise, thèse, paris, 1969, p.55 et 107.

بالإضافة إلى ذلك، فممارسته للوظيفة التشريعية المعترف بها للبرلمان دستوريا لا بد من الحفاظ عليها في ظل هذه الظروف، وأن لا يتخذها الرئيس كذريعة للتعدي عليها، لهذا يجب اتخاذ التدابير حسب ما تقتضيه الضرورة تأكيدا للقاعدة الأصولية "الضرورات تقدر بقدرها"، وأن يرجع للعمل بالقواعد القانونية لمجرد انتهاء وزوال تلك الضرورة.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يرتبط الموضوع الذي ينظمه الرئيس استثناء بموضوع الأزمة برابطة المسبب بالسبب.

وبمفهوم المخالفة، لا يجوز للرئيس أن يتدخل في المجال التشريعي إلا في نطاق موضوعات الأزمة، فالمجال التشريعي مجال استثنائي بالنسبة لرئيس الجمهورية، وقيامه بالوظيفة التشريعية هو استثناء شُرع لأجل مواجهة ظروف استثنائية معينة لهذا يجب ممارسته في حدود المعقول.

فرئيس الجمهورية يمارس الوظيفة التشريعية دون أن يتحول هو إلى السلطة التشريعية، فهو يمارس قسط من وظيفته ذات طابع تشريعي[1].

ولكون السلطات الاستثنائية مرتبطة بالظروف التي أدت للجوء إليها، هذا يعني أن كل الإجراءات المتخذة في الظروف غير عادية، يجب أن توقف وتنتهي لمجرد زاول تلك الظروف ويجب عندها العودة للوضع العادي.

فبالإضافة إلى ضرورة تطابق نظام الأزمة مع قواعد المشروعية، فإنه من الضروري أن يتماشى النظام الموضوع للأزمة مع مقتضيات الأزمة ذاتها على نحو يحقق الملائمة بين الإجراءات المتخذة والضرورات التي تستدعي اتخاذها[2]، فأي إجراء يتخذه رئيس الجمهورية لمعالجة الظروف الاستثنائية يجب أن يكون له علاقة مباشرة بإعادة السير المنتظم لسلطات الدولة.

يبدوا أن دستور1996 لم يضع حدودا على طبيعة الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية فله أن يتخذ جميع التدابير التي تستوجبها هذه الظروف، حيث يستطيع أن يتخذ كافة الإجراءات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية وليس عليه سوي بعض القيود الأخلاقية وهي

---

[1] - د. وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 360 .

[2] - المرجع نفسه، ص 145.

نقلا عن:

- J .Jouandet, op. Cit, p.120.

أن تكون تدابيره ملائمة للظرف ومناسبة معه[1] مع ضرورة استشارة بعض الهيئات، كالمجلس الدستوري والسلطة التشريعية والمجلس الأعلى للأمن، وهذا الأمر تسير عليه كل الديمقراطيات في العالم، إذ أن رضا المؤسسات العسكرية على الخصوص مفروض على إرادة الرئيس[2]، إلا أن هذه الشروط الشكلية لا تضع قيدا على إرادة رئيس الجمهورية وغير ملزم بالأخذ بها، ولكن ما يثير الإرباك مبدئيا هو إيقاف العمل بالدستور طيلة الحرب وتركيز كل الصلاحيات والسلطات في يد رئيس الجمهورية حتى إذا ما انتهت الحرب.

وعلى هذا الأساس، يكون دستور1996 قد اعتمد النظام القانوني الاستثنائي، بالاستناد إلى مفهوم نظرية الضرورة القانونية بما تتسم من مرونة في قواعدها واتساع مضمونها، الأمر الذي أدى إلى منح صلاحيات واسعة وغير محدودة ذات طبيعة ديكتاتورية مؤقتة وفي إطار الدستور لرئيس الجمهورية، مما أدى إلى اختلال عنصر التوازن في النظام الدستوري والذي يعتبر من أعمدة الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني: تراجع الدور التشريعي للبرلمان في الظروف الاستثنائية

إن القوانين وضعت لتطبق في الظروف العادية، إلا أنه أحيانا يتغير المناخ الطبيعي لتطبيقها، حيث تظهر ظروف استثنائية تهدد كيان الدولة وتعجز القوانين العادية عن مواجهتها وعادة ما تقع هذه الظروف أثناء وجود السلطة التشريعية، إلا أنها تعجز عن التدخل السريع لمواجهتها، وما قد يؤدي إلى وضع البلاد في فراغ تشريعي، وما يصحبها من أخطار جسيمة تزيد الأمور سوءا، وخلق أزمات لا يحمد عقباها.

ولتفادي حالات الإرباك هذه التي تعم الظروف الاستثنائية خول المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية سلطة واسعة، حيث يعد المشرع الأول في فترة الأزمات، باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الخطر الذي يهدد كيان الدولة أو السير العادي للمؤسسات، على الأقل في المواضيع المتعلقة بالأزمة، ومنه تقوية السلطة التنفيذية بوجه عام في مجال التشريع، على حساب البرلمان الذي يتحول في ظل هذه الظروف وبالأخص في حالتي الطوارئ والحصار إلى مشرع استثنائي.

---

[1] - إبراهيم أبوا خزام، الوسيط في القانون الدستوري الدساتير والدول ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، ط 02، 2010 ص 356.

[2] - مزود حسن، الفصل بين السلطات في دستور1996، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق ص49 .

وبما أن حالات المشروعية الاستثنائية متعددة وليست على درجة واحدة من الخطورة، فإن سلطات رئيس الجمهورية تختلف بالاختلاف حجم الخطر، ليكون في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب المتمسك الوحيد في زمام كل المؤسسات الدستورية، ولا يحق لأية جهة أن تراقبه، مما يجعله حاكما مستبد يُدخل البلاد في دوامة الحكم المطلق.

أولا: محدودية الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان في حالة الطوارئ والحصار

تنص المادة 91 من دستور1996 على: " يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالتي الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا".

الملاحظ، أن هذه المادة تفرض تركيزا للسلطتين التنفيذية والتشريعية في يدي رئيس الجمهورية، مما ينعكس بدوره على العلاقة بين السلطتين فيضاعف من سلطات رئيس الجمهورية ومن خلاله السلطة التنفيذية في مجال التشريع، مما يعني سلب دور المشرع وقيامه بالوظيفة التشريعية.

فيظهر الاستبعاد النسبي للبرلمان في حالتي الطوارئ والحصار أكثر من خلال إيراد الشروط الموضوعية والشكلية المتعلق بتطبيق الحالتين، وما تمنحه من سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية عند ممارسته لكافة التدابير اللازمة لذلك، ومن ثم للرئيس أن ينظم ما أحال الدستور إلى البرلمان بشأن تنظيمه.

إن إدراج الشروط الموضوعية والشكلية يرجع سببه أساسا إلى أن إسناد الشرعية الاستثنائية للقانون يعطي مجالا واسعا لشكلية مركزة وموسعة في النظم الدستورية لوضعها موضع التطبيق تحت طائلة عدم الدستورية، وهذا ما ينتج عنه ضمان الحد الأدنى للحريات العامة بتخفيف الصيغة الديكتاتورية والتسلطية التي يظهر بها رئيس الجمهورية عند ممارسته هذه السلطات الاستثنائية[1] عند إعلانه عن قيام حالتي الطوارئ والحصار، ومن جهة أخرى حفاظا على قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها، ولضمان ألا تتحول الرخصة التشريعية -وهي من طبيعة استثنائية- إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من

---

[1] - سيد خليل هيكل، ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية في كل من الدستورين الفرنسي والمصري، مجلة الدراسات القانونية، مصر العدد السابع، لسنة 1985، ص 209.

جموحها وانحرافها[1]، ولتفادي أي إجراء خطير يكون له أثر الانفلات على النظام العام والسكينة العامة[2].

أولا- الشروط الموضوعية: ويمكن حصرها في الضرورة الملحة والمدة.

1- الضرورة الملحة:

لقد وردت المادة 91 بصيغة العموم وتنقصها الدقة، حيث لم تحدد لنا ما المقصود بالضرورة الملحة؟ ما هو مصدرها وحجمها؟ وبالتالي صعوبة تكييفها وتقديرها، ذلك ما يفسح المجال أمام رئيس الجمهورية في معاينة الظروف ومنه تقدير الحالة، إما حالة الطوارئ أو الحصار.

الملاحظ أن المشرع الدستوري الجزائري أدرج حالتي الطوارئ والحصار في مادة واحدة دون أن يورد أي تمييز بينهما، من حيث شروط ومبررات كل واحدة منهما، بالرغم من اختلافهما من حيث الطبيعة والآثار، بل جمع بينهما عندما جعل سبب إعلامهما واحد هو الضرورة الملحة فعدم بيان حجم وخطر كل حالة على حدى يجعل النص على درجة كبيرة من الخطورة لأنه يترك سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، حيث يصبح وحده المؤهل في التمييز بين الضرورة الملحة التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ والحصار وتلك التي توجب إعلان حالة الحصار، وهذا يُظهر عدم دقة المشرع في صياغة هذه المادة مما يجعلها مشوبة بالغموض والعمومية، خاصة وأن القانون العضوي المفروض أن ينظم هاتين الحالتين لم يصدر بعد[3].

أ- مضمون حالة الطوارئ:

نجد مصدرها في فرنسا حيث نشأت بسبب الحرب التحريرية الجزائرية، ولقد تضمنها القانون رقم 55-385 بموجب قانون 03 أفريل 1955 المعدل بموجب القانون 16 مارس1956، ثم عدل بموجب الأمر15 جانفي1960، بهدف مواجهة الأوضاع التي كانت سائدة في الجزائر وذلك بتوسيع سلطات الشرطة في مجال الأمن وبالتالي التقييد من الحريات العامة.

---

[1] - د. فتحي فكري، المرجع السابق، ص 478.

[2] - Philippe Ardont , Op, Cit, p.465

[3] - تنص المادة 29 من دستور 28 نوفمبر 1996 على: " يحدد تنظيم حالة الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي".

وتعرف بأنها نظام قانوني يتقرر بمقتضي قوانين دستورية عاجلة لحماية الوطن، ولا يلجأ إليها إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الأداة الحكومية الشرعية، وينتهي بانتهاء مسوغاته.

وعادة ما ترجع أسباب إعلان حالة الطوارئ إلى:

- المساس الخطير والمستمر بالنظام العام المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني.
- التهديدات التي تستهدف استقرار المؤسسات، والمساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني[1].

ويترتب عن إعلان حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع[2]، وتعتبر هذه الآثار أخف مقارنة بالحالات الأخرى للمشروعية الاستثنائية، لأن السلطات المدنية في هذه الحالة هي التي تتولى تسيير الأمور بعد توسيع صلاحياتها وليس السلطة العسكرية، فوزير الداخلية على المستوى الوطني والوالي على المستوى المحلي، هما اللذان يتوليان تنفيذ تعليمات الحكومة باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام واستتبابه[3].

وتجدر الإشارة إلى أن السلطات المخولة للولاة في هذا المجال استنادا لقانون الولاية كافية لمواجهة الأوضاع بحيث يقتصر دور الرئيس على توجيه تعليمات في هذا الشأن، لتوسيع سلطات الشرطة دون حاجة لإعلان تلك الحالة إلا إذا كان الغرض كفالة احترامها وتأكيدها بواسطة نصوص دستورية[4]، فمن شأن ذلك أن يفتح المجال أمام السلطة التشريعية في هذه الحالة ويتيح لها الفرصة من أجل التدخل بسن قوانين تساير تلك الأوضاع باعتبارها عضو التشريع الأصيل وبالتالي التقليص من دور السلطة التنفيذية.

وقد وجدت حالة الطوارئ تطبيقا لها في الجزائر بسبب الأحداث الخاصة بالإضراب السياسي الذي نضمنه أحد الأحزاب المعارضة، وهي الجبهة الإسلامية للإنقاذ على إثر الانتخابات التشريعية التي تم حلها بموجب مرسوم رئاسي، وقد أدى تطور الإحداث إلى مواجهة

---

[1] - الجريدة الرسمية عدد 10 بتاريخ 09 فبراير 1992، ص 285.

[2] - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 02، 2007، ص 200.

[3] - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية السياسية، كلية الحقوق، الجزء 36، رقم01، 1998، ص ص.31-34.

[4] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 268.

أدت إلى سقوط الحكومة وإعلان حالة الطوارئ[1] بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان 1412الموافق لـــ 09 فبراير1994[2]، بهدف اتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام واستتبابه[3] لمدة 12 شهر[4] على امتداد كامل التراب الوطني ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد[5].

[1] - مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 34.

[2] - صدر بالجريدة الرسمية العدد العاشر، بتاريخ 09 فبراير سنة 1992، ص 285.

[3] - أنظر: المادة 04 من المرسوم الرئاسي 92-44 المتضمن تقرير حالة الطوارئ، ج ر 10 المؤرخة في 09 فبراير 1992 .

[4] - لقد تم رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01 مؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لــ23 فبراير سنة 2011، ج ر 12، بتاريخ 23 فبراير 2011.

[5] - أنظر: المادة 01 من المرسوم الرئاسي 92-44.

ب - مضمون حالة الحصار:

تجد حالة الحصار مصدرها أيضا في القانون الفرنسي، حيث نظمها قانون 09 أفريل 1949 وقانون 03 أفريل 1978، وكان محل تعديلات عديدة إلى أن نصت عليه المادة 36 من دستور 24 أكتوبر 1958.

وتعرف حالة الحصار، بأنها الحالة التي تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية والتنظيمية بهدف الحفاظ على استقرار مؤسسات الدولة واستعادة النظام والسير العادي للمرافق العمومية[1].

تعتبر حالة الحصار أشد خطورة من حالة الطوارئ وعادة ما يرتبط إعلانها بوجود تمرد أو عصيان أو حرب داخلية مسلحة أو أعمال تخريبية والتمردات العسكرية، وتتميز بتفويض السلطة المدنية صلاحياتها إلى السلطة العسكرية في مجال النظام العام والشرطة[2].

ولقد تم إعلان حالة الحصار في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 21 ذي القعدة عام 1411 الموافق لـــ 04 جوان1991[3].

بالرغم من هذه الفوارق بين حالتي الطوارئ والحصار، من حيث أسباب الإعلان والآثار المترتبة عن كل حالة، إلا أن المشرع الدستوري لم يميز بينهما من حيث الخطر الموجب لكل حالة، ولاشك أن سبب ذلك هو إطلاق يد رئيس الجمهورية وإعطائه مزيدا من الحرية في التصرف، فهو مضطر كلما بدت ضرورة الدخول في حالة من الحالات المشروعية الاستثنائية مهما كانت بسيطة أن يضع يده على الجيش، ولذا لا داعي للتمييز بين الحالتين[4] لكي يبقى الرئيس محتفظا بهذه الحرية.

2- شرط المدة:

يعتبر رئيس الجمهورية هو المشرع الأول في حالة الطوارئ والحصار، بهدف قيامه بإنقاذ البلاد من الضرورة الملحة وإعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية، وطالما أن هاتين الحالتين تعد بمثابة حلول مؤقتة، أوجدت بهدف مواجهة الظروف الطارئة، فإن ذلك يقتضي رفعها وزوالها بزوال الظروف التي أدت إلى إعلانها وبالتالي العودة للقوانين العادية.

---

[1] - أنظر: المادة01 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196، المتضمن إعلان حالة الحصار، مؤرخ في 04 جوان1991، ج ر 29 الصادرة بتاريخ 12 جوان 1991.

[2] - أنظر: المادة 03 من المرسوم الرئاسي91–196.

[3] - الجريد الرسمية عدد 29 المؤرخة في 12 جوان 1991.

[4] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 557.

وعلى هذا الأساس، اشترط المشرع عند تقرير حالة الطوارئ والحصار أن تكون لمدة محددة لا ينبغي أن تتعداها، بمعنى أوضح لكي يكون تصرف رئيس الجمهورية عند إعلانه لحالتي الطوارئ والحصار صحيحا من الناحية الدستورية يجب أن يصحب الإعلان بتحديد مدة كل حالة.

ولقد تم تحديد هذه المدة فعلا بموجب المادة 01 من المرسوم الرئاسي الذي يتضمن الإعلان عن حالة الطوارئ بنصها على:" تعلق حالة الطوارئ مدة اثنتي عشر (12) شهرا على امتداد كامل التراب الوطني، ابتداءا من تاريخ 05 شعبان عام 1412 الموافق لـــ 09 فبراير سنة 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد[1]" .

وقامت كذلك المادة 01 من مرسوم إعلان حالة الحصار بتحديد مدة معينة بنصها على "تقرر حالة الحصار ابتداءا من يوم 05 جوان سنة 1991 على الساعة الصفر، لمدة أربعة أشهر عبر التراب الوطني.

غير أنه يمكن رفعها لمجرد استتباب الوضع"[2]، وبالفعل قد تم رفع حالة الحصار بتاريخ 29سبتمبر 1991 .

إن تحديد المدة يعتبر قيدا على سلطة رئيس الجمهورية في تقرير حالتي الطوارئ والحصار وضمانة أساسية لحماية حقوق الأفراد والجماعة من الاختناق، إلا أن عدم النص على الحد الأقصى ينقص من فعالية هذا الشرط، لأن السلطة التقديرية في تحديدها ترجع لرئيس الجمهورية مما يترك المجال مفتوحا أمامه باتخاذ كل الاحتياطات اللازمة عند تحديدها، لكي لا يكون محل تأثير عند تمديدها.

غير أنه لا يستطيع تمديد هذه المدة إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا وهي ضمانة جد هامة ضد التعسف في استعمال الحق، كما يلح المشرع الدستوري بصفة غير مباشرة على تسوية المشكل -الضرورة الملحة- قبل تمديدها بجميع الوسائل المشروعة[3].

لكن الملاحظ، بأن رئيس الجمهورية يستطيع تجاوز البرلمان وعدم اللجوء إليه للترخيص على تمديد مدة سريان حالة الطوارئ والحصار، وذلك بتحديد مدة أطول عند إعلانها فلا يحتاج

---

[1] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.

[2] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المتضمن إعلان حالة الحصار.

[3] - د. فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ص 134.

أصلا لتمديدها، ليصبح تدخل البرلمان ليس أكيدا بل محتمل، وبالفعل تم تجاوز إرادة البرلمان عندما أقدم السيد علي كافي باعتباره رئيس المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 06 فيفري1993 بإصدار مرسوم تشريعي يتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ في غيبة البرلمان، ولقد نصت المادة الأولى منه على: " تمدد حالة الطوارئ المعلنة في المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 05 شعبان عام1412، الموافق لــ 09 فبراير 1992 المذكور أعلاه[1]"، وبقيت هذه الحالة قائمة ما يقارب عقدين من الزمن إلى أن تم رفعها بموجب أمر.

ثانيا: الشروط الشكلية

أخضع المشرع الدستوري إعلان حالة الطوارئ والحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 91 من الدستور، وتتمثل أساسا في اجتماع المجلس الأعلى للأمن، استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، واستشارة رئيس المجلس الدستوري، وهذه الاستشارات لا تقييد رئيس الجمهورية، بل هي مجرد شروط إجرائية يجب على رئيس الجمهورية إتباعها لضمان وجود التعاون بين أهم المؤسسات الدستورية في الدولة، محاولا إخفاء درجة تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية ومنه عدم تحميله المسؤولية منفردا.

أ- اجتماع المجلس الأعلى للأمن:

المجلس الأعلى للأمن عبارة عن مؤسسة دستورية استشارية تنشأ من ولصالح رئيس الجمهورية، حيث تعود إليه رئاسة المجلس وتعين أعضائه وتحديد طرق تنظيمه وتسييره، تتمحور مهمته الأساسية في تقديم آراء لرئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني[2].

وعليه فإن الاستماع إليه يكون على سبيل الاستشارة الفنية فقط، وإن كان رأي المجلس يساعد نظرا لأعضائها المتخصصين -من سياسيين وعسكريين- على إعلان حالة دون أخرى، وعليه يصعب من الناحية العملية مخالفة الرأي الذي يقدمه المجلس خاصة إذا كان بإجماع أعضائه.

ب - استشارة رئيسي غرفة البرلمان:

[1] - أنظر: المرسوم الرئاسي رقم 93-02 المؤرخ في 06 فيفري 1993 يتضمن تمديد حالة الطوارئ، ج ر08، مؤرخة في 07 فيفري 1993.

[2] - أنظر: المادة 173 من دستور 28 نوفمبر 1996.

بما أن الدستور أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، فإن حالة الطوارئ والحصار تؤدي حتما إلى توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية لتتعدي إلى اختصاصات السلطة التشريعية، لهذا أوجب المشرع ضرورة إشراك المؤسسة التشريعية في إعلان الحالتين بغض النظر عن حجم وفعالية هذه المشاركة.

إلى جانب ذلك، فإن استشارة رئيسي الغرفتين له أهدافه السياسية بالدرجة الأولى، حيث يحقق لرئيس الجمهورية الكثير من المكاسب، وذلك بتقريب مواقف الرئيس والأغلبية البرلمانية لاسيما إذا كانت معارضة له.

ج - استشارة الوزير الأول:

إن استشارة الوزير الأول يعتبر أمر ضروري باعتباره المكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، حتى يتمكن من اتخاذ الإجراءات التنسيقية اللازمة تماشيا مع كل حالة[1]، إلا أن عدم استقلال الوزير الأول من رئيس الجمهورية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية تلغي أية فرضية للعب دور أساسي على مستوى القرار أو على مستوى الرقابة [2] وبالتالي فإن هذه

---

[1] - قامت حكومة السيد أحمد غزالي بإصدار أربعة (04) مراسيم تنفيذية، بهدف تنفيذ المرسوم رقم 91-196، المؤرخ في 12 ذي القعدة عام 1411 الموافق لــ 04 جوان 1991 المتعلق بتقرير حالة الحصار، والمتعلقة بـــ:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-201 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 الموافق لــ 25 جوان سنة 1991 يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه، تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 جوان1991، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة بتاريخ 26 جوان 1991، ص 1121.

- مرسوم تنفيذي رقم 91–202 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 الموافق 25 جوان سنة 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن حالة الحصار، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة بتاريخ 26 جوان 1991، ص 1122.

- المرسوم التنفيذي رقم 91–203 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 الموافق لــ 25 جوان1991، يضبط كيفيات تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن حالة الحصار الجريدة الرسمية عدد 31 بتاريخ 26 جوان1991، ص1124 .

- مرسوم تنفيذي رقم91-204 مؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1411 يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 91–196 المؤرخ في 04 جوان1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 31، بتاريخ 26 جوان1991، ص 1125.

أنظر: د. بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، ج 02، ط03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص ص. 301-322.

2 - Souad Shaouti et B .Etien. La légalité d’exception dans la constitution Algérienne du 22—11—1976. R.A. N° 04 .1978 .P 669.

الاستشارة يكون لها طابع استشاري، أي ليس لرأي الوزير الأول أي قيود إلزامية تقيد رئيس الجمهورية.

إلا أنه يمكن أن تحقق هذه الاستشارة نوعا من الرقابة السياسية غير المباشرة على سياسة رئيس الجمهورية اتجاه الأمة، خصوصا إذا كان للوزير الأول رأي يختلف فيه مع رئيس الجمهورية ومعارض لتطبيق نص المادة 91 وتسانده (أي تساند الوزير الأول) الأغلبية البرلمانية [1].

د - استشارة رئيس المجلس الدستوري:

يلعب المجلس الدستوري دورا أساسيا في المحافظة على المبادئ الدستورية ورعاية الحقوق والحريات العامة، وبالنظر لمركزه ودوره الدستوري وجب سماع رأي رئيسه[2] المكلف بضمان الاستمرار العضوي والوظيفي إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان[3]، بالإضافة إلى أن الأخذ برأي رئيس المجلس الدستوري من شأنه تقرير جانب من الشرعية في القرار الذي يتم إصداره.

إذا كانت هذه هي الإجراءات المقررة قبل الإعلان عن حالتي الطوارئ والحصار، فإن المادة 91 من الدستور لم تحدد كيفية إنهائها، إلا أن الراجح أن حالة الطوارئ والحصار تنتهي بنفس الأشكال والإجراءات، وهذا تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات[4]، أي يتم إعلانها من طرف رئيس الجمهورية مع مراعاة نفس الشروط الإجرائية عند إعلانها، إلا أن التجربة أثبتت أن رئيس الجمهورية لم يتقيد بنفس إجراءات إعلانها، وذلك عندما أصدر المرسوم الرئاسي رقم 91-339 المؤرخ في 02 سبتمبر 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، حيث اكتفي باستشارة المجلس الأعلى للأمن فقط دون الشخصيات والمؤسسات الدستورية الأخرى.

إن حالة الطوارئ والحصار تؤديان إلى حلول رئيس الجمهورية محل البرلمان جزئيا على الأقل كمشرع في نطاق الضرورة الملحة لكل مرحلة، وهذا ما يعني كف دور البرلمان عن ممارسة دوره التشريعي في نطاق هذه الضرورة، ويؤكد في نفس الوقت الدور الريادي لرئيس

---

1 - وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 148.

2 - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص. 201–202.

3 - أنظر: المادة 88-04 من دستور 1996.

4 - مزود حسن، مبدأ الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص 49.

الجمهورية خصوصا وللحكومة عموما في ظل هذه الأزمات، وهو ما يعني انكماش وتراجع دور البرلمان وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين خلال هذه الفترة.

ثانيا: اجتماع البرلمان بقوة القانون وعجزه عن التشريع في الحالة الاستثنائية، وحالة الحرب

تكشف كل من الشروط الموضوعية والشكلية لحالة الاستثنائية وحالة الحرب، الاضمحلال التدريجي للبرلمان إلى أن يختفي من الساحة السياسية والدستورية التي لا يبقى فيها حيا إلا كائن سلطوي وحيد وهو بطبيعة الحال رئيس الجمهورية [1].

أولا: الحالة الاستثنائية

إن رئيس الجمهورية يمكن أن يقرر هذه الحالة في إطار الشرعية الاستثنائية، في حالة ما إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها.

وعلى هذا الأساس تعتبر الحالة الاستثنائية أخطر من حالتي الطوارئ والحصار، سواء تعلق الأمر بدوافع إقرارها أو بالآثار المترتبة عن إعلانها.

ذهب الأستاذ الأمين شريط إلى اعتبارها حالة تتوسط حالة الطوارئ والحصار وحالة الحرب بل قد تكون تمهيدا لهذه الأخيرة.

في حين يرى **أحمد محيو**، عدم وجود أي فوارق واضحة بين الحالات الثلاثة بقوله، في ظل عدم وجود نصوص تطبيقية تبين الإجراءات الممكن اتخاذها في كل حالة فإنه لا نرى بالضبط ما هو الفرق بين الحالة الاستثنائية وحالة الطوارئ والحصار، فإذا كان الأمر يتعلق بتقليص الحريات العامة والحقوق الأساسية فإن حالة الطوارئ أو الحصار تسمحان بالوصول هذا الهدف ولذا لا يبدو أن هناك ضرورة لدرجة ثالثة من الخطورة [2].

بالرغم من هذا، إلا أنه نرى أن الحالة الاستثنائية تعتبر أخطر من حالة الطوارئ والحصار لأنه لم تعد هناك ضرورة ملحة فحسب، بل إن هناك خطر وشيك الوقوع يهدد مؤسسات الدولة واستقلالها وسلامة ترابها، فالأمر لا يتعلق بتجمهر مصحوب بعنف وإنما بحالة أخطر من ذلك تهدد مؤسسات واستقلال وسلامة التراب الوطني[3].

إن رئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية يتمتع بمجموعة من الامتيازات في سبيل إعادة الاستقرار للدولة والحفاظ على أمنها، مما قد يؤدي للمساس بالحقوق والحريات الفردية

---

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 546.

[2] - د. الأمين شريط، المرجع نفسه، ص 559.

[3] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع نفسه، ص 274.

والجماعية وعلى نظام المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات، وعلى هذا الأساس نصت المادة 93 من الدستور[1] على ضرورة مراعاة مجموعة من الشروط والإجراءات.

فيستمد رئيس الجمهورية مشروعية ممارسته للتشريع الاستثنائي من مدى التزامه بهذه الشروط، وتعطيه التبرير القانوني والواقعي، في حين تصبح فاقدة للمشروعية إذا ما مورست خارج هذا الإطار.

1- الشروط الموضوعية:

تنص المادة 01/93 من الدستور على: " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ". فالشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية تتمثل في:

أ - أن تكون البلاد مهددة بخطر:

إن الخطر في المعنى القانوني ينصرف إلى كل واقعة تُنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فيتهددها إما بالإنقاص أو بالزوال[2].

الملاحظ أن الدستور صمت ولم يحدد لنا ما المقصود بالخطر، ولا موضوعه ولا مصدره إذا كان داخلي أو خارجي، ولا نطاقه الزمني متى يبدأ ومتى ينتهي، وحتى حجم جسامته؟.

خاصة إذا علمنا أن التقييم الفعلي للخطر ليس شيئا سهل التحديد، لأن الأخطار التي تصيب المؤسسات لا تظهر بنفس الشكل كما هي عليه في سلامة الأراضي الوطنية، فمن المؤكد أنه إذا دخلت مجموعة من الفرق الأجنبية لتحتل قطعة أرض فهذه الحالة قابلة للتحديد والقياس وهي أكثر سهولة منه عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات أو الاستقلال الوطني[3].

[1] - تنص المادة 93 من دستور 1996 على :" يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها أو استقلالها أو سلامة ترابها.

ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

تخول الحالة الاستثنائية رئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال والإجراءات السالفة التي أوجبت إعلانها".

[2] - وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 101.

[3] - Khalfa Mameri .op .Cit,p 90.

وعلى هذا الأساس يرجع تحديد صفة الخطر الموجب لإعلان الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية، وذلك من خلال الظروف والملابسات المحيطة بالحياة العامة، وأي اجتهاد من أجل تحديد مضمون الخطر تبقى مجرد آراء، لأن الحكم في تفسيرها يعتبر من الأمور الذاتية التي ترجع سلطته لرئيس الجمهورية وحده، لذا كان على المشرع الدستوري توضيح صفة الخطر أكثر حتى لا يتم إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة 93.

لذلك يمكن القول أن بداية الخطر واستمراره وانتهائه من المسائل التي تترك لتقدير السلطات القائمة على الضرورة [1] أي رئيس الجمهورية.

إلا أنه يجب أن يكون الخطر جسيما غير مألوف، أي يخرج من دائرة الأخطار المؤقة، ولا يمكن دفعه بالوسائل القانونية العادية.

ويستوي أن يكون الخطر داخليا أو خارجيا، لأن تهديد المؤسسات الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها يمكن أن يكون داخليا، كما يمكن أن يرجع لأسباب خارجية كحالة التهديد بالحرب ويستوي كذلك الأمر من جهة أخرى أن يكون سبب هذا الخطر أزمة سياسية أو عسكرية أو اقتصادية[2].

ب - أن يكون الخطر داهم وشيك الوقوع:

الخطر الحال هو بلوغ الأحداث أو الظروف حدا تؤدي معه حالا ومباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية[3].

المشرع اشترط أن يكون الخطر مفاجأ وشيك الوقوع، إلا أنه نجد صعوبة في قياس توقع حدوث الخطر، فكلمة وشيك لا تعني بالضرورة مباشرة ولا مؤكدة أو حتمي، فأي دولة لا تنتظر التجسيد المادي للخطر حتى تتخذ الإجراءات الخاصة بالوضع، لأنه يمكن أن يتحول التهديد إلى عدوان ويكون الوقت قد فات لرد الفعل[4]، وبذلك يبقى رئيس الجمهورية هو المؤهل الوحيد لتحديد الخطر الداهم وشيك الوقوع.

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 323 .

[2] - Souad Shaouti et B .Etien. op .Cit . p704.

[3] - op .Cit . 706.

[4] - Khalfa Mameri .op .Cit . p 90.

ج - أن يصيب الخطر مؤسسات أو استقلال الدولة أو سلامة ترابها:

لا يكفي لإعلان الحالة الاستثنائية وجود خطر داهم وشيك الوقوع، بل يجب أن يكون هذا الخطر مؤثرا على نحو معين، بحيث يهدد المؤسسات الدستورية للدولة واستقلالها وسلامة ترابها ولا يشترط أن يصيب العناصر الثلاثة مجتمعة بل يكفي أن يصيب الخطر البلاد في إحدى هذه العناصر فقط.

فهذا الشرط، يعتبر شرط مادي وجوهري أحسن المشرع عندما أضافه لإبعاد صفة الذاتية واللاديقراطية عن الحالة الاستثنائية.

2- الشروط الشكلية:

إذا توافرت الشروط الموضوعية سالفة الذكر، يجب على رئيس الجمهورية أن يتبع مجموعة من الإجراءات الشكلية وهي عبارة عن استشارات والاستماع لبعض المؤسسات الدستورية، حيث تنص المادة 02/93على: " ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والمجلس الدستوري، والاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء".

أ- استشارة رئيسي غرفتي البرلمان:

بوصفهما الممثلين للسلطة التشريعية، ونظرا لأن البرلمان له أهمية قانونية وسياسية باعتباره الممثل الأول والأصيل للسيادة الشعبية بمختلف توجهاتها وميولها الشعبية، لذا يكون رئيسي غرفتي البرلمان ملزمان من الناحية السياسية بمراعاة موقف النواب من الحالة الاستثنائية، بالإضافة إلى أن تطبيق المادة 93 ما هي إلا ممارسة لاختصاص البرلمان في المجال التشريعي.

ب- استشارة المجلس الدستوري:

اشترط الدستور قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة المجلس الدستوري وهنا الاستشارة تشمل المجلس ككل[1]، باعتباره الهيئة الدستورية المكلف بالسهر على حماية الدستور وضمان سموه.

[1] - تنص المادة 52 من التنظيم الذي يحدد إجراءات عمل المجلس الدستوري على: " عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و97 من الدستور، يجتمع ويبدي رأيه فورا"، الجريدة الرسمية عدد 48، ليوم 08 جويلية 2000.

إن استشارة المجلس الدستوري تعتبر ضمانه أساسية لحماية حقوق وحريات أفراد المجتمع نظرا لخطورة تقرير اللجوء للحالة الاستثنائية، ومن جهة أخرى يعتبر رأي المجلس الدستوري تدعيما لموقف رئيس الجمهورية أمام المؤسسات الدستورية الأخرى.

إن الرأي الذي يصدره المجلس الدستوري ليس من الآراء المطابقة أو الملزمة التي يصدرها بخصوص المسائل القانونية التي يخطر بشأنها، بل هو من نوع الآراء البسيطة الغير ملزمة، التي لرئيس الجمهورية أن يعمل بها أو يهملها، والتي تؤخذ على سبيل الاستئناس أو الاستدلال فقط [1].

د - الاستماع للمجلس الأعلى للأمن:

نجد الوضع يختلف عما كان عليه في حالة الطوارئ والحصار، بحيث لم يخول رئيس الجمهورية تقرير الحالة الاستثنائية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن وإنما اشترط الاستماع إليه والفرق واضح بين المصطلحين، فهو ملزم بالاستماع إلى المجلس-رغم أنه هو رئيسه- وما يصحب ذلك من تقديم تقارير والإدلاء بآراء متعددة على وقائع وحقائق ومعطيات وتقدير للملابسات والظروف والنتائج والآثار الأمنية والعسكرية وغيرها مما ينير الطريق لرئيس الجمهورية، الذي بعد التقدير والتقييم يتخذ القرار الذي يراه ملائما[2].

ج- الاستماع لمجلس الوزراء:

نلاحظ بأن الدستور اشترط في هذه الحالة الاستماع إلى المجلس بكافة تشكيلته السياسية من مجموع الوزراء والوزير الأول، وهذا ما يجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملة من الآراء قبل أن يتخذ القرار بحكم أن الحكومة بطاقمها الوزاري أكثر صلة واحتكاكا بواقع الحياة اليومية وبالتالي إطلاع رئيس الجمهورية بالظروف الواقعية، غير أنه لا تعدوا أن تكون هذه الاستشارة إلا صورة من صور توسيع الاستشارة لا غير.

إن استشارة المؤسسات الدستورية عند إعلان الحالة الاستثنائية يعتبر أمر له أهميته السياسية والقانونية لما تنطوي عليه هذه الحالة من مساس بحقوق وحريات الأفراد، إلا أن تعداد هذه الهيئات التي تكون محل استشارة من طرف الرئيس ذات دور ضعيف ولا تمثل قيدا حقيقيا على حرية الرئيس، إنما يتم استشارها على سبيل الاستئناس وتكوين قناعة أكبر لدى الرئيس،

---

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 552.

[2] - د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 276.

كما أنها ذات طابع إعلامي بحكم أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالآراء التي تبديها هذه المؤسسات.

ق- اجتماع البرلمان وجوبا:

تنص المادة 04/93 على: "ويجتمع البرلمان وجوبا".

الأرجح أن هذه الحالة لا تعدو من الشروط الشكلية لإقرار الحالة الاستثنائية، وإنما تعد من الآثار القانونية لإقرارها بدليل أن المشرع لم يذكرها إلا بعد التطرق إلى الشروط الإجرائية وصلاحيات رئيس الجمهورية، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه:

- ما الهدف من اجتماع البرلمان بغرفتيه في هذه الفترة؟.
- وما الدور المنوط له في ظل الحالة الاستثنائية ؟.

إن اجتماع البرلمان وجوبا يعد ضرورة حتمية لدى الإعلان عن الحالة الاستثنائية، إذ لا يعقل أن تكون البلاد مهددة بخطر وشيك الوقوع وممثلي الشعب في إجازة[1]، أي البرلمان في هذه الحالة يجتمع بقوة القانون وبشكل دائم، هذا فضلا على عدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني أثناء تطبيق رئيس الجمهورية لهذه المادة.

هذا ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي، هل لاجتماع البرلمان دور رقابي على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطاته الوزارية وعلى أعمال الحكومة؟.

لقد انقسم الفقه الفرنسي بصدد مشكلة الرقابة البرلمانية على سلطات رئيس الجمهورية المقررة بموجب المادة 16.

- فذهب **الاتجاه الأول** إلى عدم وجود أية رقابة برلمانية على تطبيق المادة 16، حيث لا يجوز للبرلمان أن يمارس دوره المعتاد الذي يمارسه في الظروف العادية، واستندوا في ذلك إلى أن اجتماع البرلمان قد تم بقوة القانون وأن هذا الاجتماع لا يدخل ضمن الانعقاد العادي الذي يمكن للبرلمان أن يمارس خلاله سلطاته التشريعية والرقابية، كما لا يمكن للبرلمان أن يستعمل حقه في لوم الحكومة.

- فحين يرى **الاتجاه الثاني** أن الرقابة البرلمانية الوسيلة أكثر فعالية في الرقابة على سلطات المادة 16، وأن رئيس الجمهورية لا يمكن أن يتخلص من رقابة البرلمان الذي ينعقد بقوة القانون إذا ما أساء استخدام السلطات الاستثنائية[2].

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، خصائص النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 277.

[2] - للإطلاع أكثر حول هذه الآراء، ارجع إلى كتاب وجدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص ص. 314–318.

إلا أن الراجح، أن اجتماع البرلمان بمناسبة تطبيق المادة 16 يصعب اعتباره وسيلة من وسائل رقابة سلطات الرئيس فهو هيئة مكلفة أدبيا بالسهر على أعمال الرئيس، فيمكن للبرلمان أن يناقش الإجراءات الرئاسية دون الحكم عليها إلغاءا ولا تعديلا[1].

أما في الجزائر، فالدور الرقابي للبرلمان غير واضح المعالم فهو موضوع نقاش وجدال فقهي ولكن بالرجوع إلى نص المادة 93 نجد ما يوحي بإمكانية ممارسة البرلمان الدور الرقابي من خلال:

- نظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بموجب المادة 93 أوجب المشرع الدستوري ضرورة انعقاد البرلمان، وعدم جواز حل المجلس الشعبي الوطني لكي يمارس صلاحياته الرقابية على رئيس الجمهورية، لكونها تعتبر الوسيلة الأساسية التي من شأنها أن تحقق نوع من التوازن بين السلطتين في ظل هذه الحالة.

- لا يوجد في متن المادة ما يمنع البرلمان من ممارسة اختصاصاته الرقابية على تصرفات الرئيس، إذ يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يوجه اتهامه بالخيانة العظمى إذا تعسف في استعمال السلطات الاستثنائية.

كما يمكن أن تشمل هذه الرقابة أعمال الحكومة باعتبارها منفذة لسياسة رئيس الجمهورية وذلك عن طريق حجب الثقة.

حتى وإن أمكن ممارسة هذه الرقابة من قبل البرلمان، إلا أنها تبقى غير صارمة وضعيفة للأسباب التالية:

- إن مصطلح "ينعقد" لا يمكن أن يحمل أي معني يدل على المناقشة أو التداول واتخاذ القرار بشأن تطبيق نظام الحالة الاستثنائية[2].

- إن مدلول الرقابة يعني سلطة إقرار الأعمال الصادرة من طرف رئيس الجمهورية أو إلغائها أو تعديلها، وهذا الحق لا يملكه البرلمان، لأن الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، لا يمكن أن تكون محل رقابة بالتعديل أو الإلغاء من طرف البرلمان، وهذا ما أكده المجلس الدستوري بمناسبة مراقبة القانون العضوي رقم 99-02[3].

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 348.

[2] - Souad Shaouti et B. Etien. op .Cit .p 60.

[3] - أنظر: رأي المجلس الدستوري رقم/ 08 ر . ق .ع /م . د 99 /مؤرخ في 21 فيفري1999، المتعلق بمراقبة مدى تطابق القانون العضوي 99-02 للدستور الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1999.

- عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في الحالات العادية، فما بالك في الظروف الاستثنائية.

- توجيه تهمة الخيانة العظمى لرئيس الجمهورية يعتبر أمر بعيد المنال، نظرا لأن فكرة الخيانة العظمى فكرة مطاطية يصعب تحديد مدلولها وتختلط فيها الاعتبارات السياسية والقانونية فهي تعتبر غير محددة سواء من حيث الأفعال المكونة لها أو العقوبات المطبق بشأنها[1] مع غياب القانون العضوي الذي ينظم سير المحكمة العليا للدولة.

هذا ما يدفعنا إلى طرح تساؤل آخر، هل يمارس البرلمان مهامه التشريعية في هذه الفترة؟.

إن الظروف الاستثنائية تحول رئيس الجمهورية إلى حاكم مطلق يتجاوز كافة المؤسسات والقوانين وله أن يتخذ كافة الإجراءات دون أي رقيب أو شريك حقيقي، فبموجب المادة 93 يمكن أن يتدخل في النطاق المحجوز للبرلمان وهذا ما يؤدي إلى تفوقه وتوسع سلطاته في مجال التشريع، بينما نجد دور البرلمان يكاد ينعدم إن لم نقل منعدم خلال هذه الفترة ،لأنه لا يستطيع ممارسة سلطاته التشريعية.

ويستشف ذلك من خلال العبارة الواردة في متن المادة 93 عندما نصت على: "ويجتمع البرلمان وجوبا"، وهو ما يتنافى مع إجراءات التشريع التي تتطلب ضرورة مرور أي نص تشريعي على المجلس الشعبي الوطني أولا، وبعد المصادقة عليه يحيله إلى مجلس الأمة.

وتبقى هذه الأمور حول دور البرلمان عند إعلان الحالة الاستثنائية مجرد احتمالات، لأن نص المادة 93 جاء بصيغة العموم، ولم تحدد اختصاصات البرلمان في هذه الفترة، وفي الوقت ذاته لم تنف عليه ممارسة الدور الرقابي أو التشريعي، وذلك ما يفسر عدم تغيير الدور الطبيعي الذي يلعبه البرلمان، والممارسة هي وحدها الكفيلة بتوضيح ذلك.

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 345.

ثانيا: حالة الحرب

تعتبر الحالة الحاسمة والأشد والأخطر من الحالة الاستثنائية والحالتين السابقتين، لأنها تقوم على أساسين خطيرين، وقوع عدوان فعلي أو وشيك الوقوع يوقف العمل بالدستور طيلة مدة الحرب[1].

يقول الأستاذ الأمين شريط واصفا حالة الحرب: إن حالة الحرب تُحقق التركيز التام لوحدة السلطة ودون أن تمس في الواقع بجوهر النظام، تختزلها بكل بساطة، في ابسط شكل للتعبير عنها، فالمؤسسات السياسية الجزائرية تسبح في وقت السلم حول الرئيس، أما في حالة الحرب فإنها تختصر في الرئيس وحده، فالقانون أي الدستور يسلم أمره إلى رجل واحد، الضامن الوحيد للعودة إلى القانون.

- فهل تشكل خطورة الحرب مبررا كافيا لتجتمع كافة السلطات في يد رئيس الجمهورية وتوقيف العمل بالدستور؟

- ومن يضمن إعادة العمل بالدستور، وكيف؟

شروط إعلان الحرب:

أولا: الشروط الموضوعية

وتتمثل الشروط الموضوعية في وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، ويكون مبني على قرائن دالة على ذلك، والذي يمكن تبيانه من الملابسات المادية بالاعتداء على البلاد أو أنه أصبح حتما وذلك بالتحضير العسكري وبحشد الجيوش وممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك[2]، فالعدوان الفعلي يعني الوجود المادي على الأرض، أما مصطلح العدوان المتوقع فهو يفتح المجال للقول بأن العدوان حتمي[3].

---

[1] - تنص المادة 95 من الدستور على:" إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة.

ويجتمع البرلمان وجوبا.

ويوجه خطابا للأمة يعلمها بذلك".

[2] - د. سعيد بوالشعير، خصائص النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 278.

[3] - Khalfa Mameri .op .Cit .p 88.

غير أن عبارة "وشيك الوقوع" المعتمدة في المادة 95 تثير بعض الغموض، ليبقى رئيس الجمهورية حرا في تقدير متى يكون العدوان وشيك الوقوع، وبالتالي سلطة الإعلان ترجع للرئيس شخصيا.

ثانيا: الشروط الشكلية

تبقى هذه الشروط كما ذكرناها في الحالات السابقة، بالإضافة إلى أن الرئيس يوجه خطابا للأمة لإعلامها بذلك، وهي مجرد وسيلة قانونية يبرر بها رئيس الجمهورية الإجراءات الاستثنائية التي يتولى استخدامها للرأي العام، والالتزام بهذه الإجراءات يؤدي إلى تأييد الرأي العام والتفاف الجماهير من حوله، لتبقى هذه الاستشارة إجبارية من حيث طلبها واختيارية من حيث العمل بها.

- وأضافت المادة 95 شرط آخر والمتمثل في:

اجتماع البرلمان وجوبا:

يجتمع البرلمان في حالة الحرب وجوبا بقوة القانون دون حاجة لاستدعائه من أية جهة(رئيس الجمهورية مثلا) .

فإذا كان رئيس الجمهورية يتولى الانفراد بالإعلان الحرب وتتركز جميع السلطات بيده ويعلق العمل بالدستور ويسمو على جميع المؤسسات الدستورية لما يفترضه الوضع من سرعة واستعجال، إلا أن المشرع الدستوري نص على ضرورة اجتماع البرلمان، وهذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن الدور الحقيقي الذي يلعبه البرلمان خلال حالة الحرب ؟

لماذا هذا الاجتماع ونحن نعلم أنه يتم توقيف العمل بالدستور؟ ثم ما هو النص الذي يسمح للبرلمان بالاجتماع طالما الدستور مجمد؟ وهل يمارس صلاحياته بصفة عادية بما فيها الصلاحيات الرقابية التي خولها له الدستور لمواجهة السلطة التنفيذية، خاصة وأن الحقوق الفردية والجماعية تتراجع، وقد تنعدم وتختفي تماما في مواجهة السلطة؟.

وهل يبقى رئيس الجمهورية هو المختص الوحيد بإنهاء الحرب أو الاستمرار فيها بعيدا عن البرلمان؟

إن الإجابة على هذه الأسئلة لا تختلف كثيرا على تلك التي ذكرناها فيما يتعلق بالحالة الاستثنائية.

فهناك من يرى بأن تقرير اجتماع البرلمان وجوبا في حالة الحرب يعني أن البرلمان يبقى مجتمعا ويمارس صلاحياته التي تتناسب وظروف الحرب، ذلك لأن الحقوق والحريات تتراجع

وتحل محلها المصلحة الوطنية وحماية الأمة ومؤسساتها والقول بغير ذلك يتجافى ونصوص الدستور، إذ لو كان المقصود إيقاف العمل بالدستور بمفهومه الشامل، فما معنى اجتماع المجلس وما هو النص الذي يسمح ببقائه مجتمعا طيلة الحرب طالما كان الدستور مجمدا[1].

في حين ذهب الدكتور **عبد الله بوقفة** إلى القول بأن البرلمان يستطيع أن يناقش ما يريده أثناء اجتماعه في حالة الحرب، ومع ذلك فهو غير مخول قانونا أن يصادق على نص تشريعي أو يقر لائحة أو يمارس ما له من اختصاص رقابي، بمعنى يضيف الدكتور بأن ليس في وسع البرلمان أن يباشر ما له من سلطة التي أسندها إليه الدستور إلى حين انتهاء الحرب، ومن ثم يعمل بالدستور.

ونحن نرى بأن اجتماع البرلمان في هذه الفترة يكون من أجل تمكينه من معاينة الوضع عن قرب وإضفاء المشروعية للإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية، بحيث يتمكن نواب الشعب من متابعة ومراقبة الوضع باستمرار، وإذا ما مارس الوظيفة التشريعية في هذه الظروف فإن هذا لا يكون إلا في إطار التوجيهات والتعليمات المقدمة من طرف رئيس الجمهورية خدمة لسياسته وتدعيما لمركزه في إطار هذه الظروف.

نشير في الأخير إلى أن المشرع الدستوري حصر قرار إعلان الحرب في شخص الرئيس فله الاختصاص المطلق في هذه الحالة، وتوضيحا أكثر رئيس الجمهورية له سلطة القرار في إعلان الحرب، أو يعلن الهدنة أو يوافق على السلم وعودة الشرعية الدستورية دون أي رقيب أو شريك.

غير أن المادة 97 من الدستور[2] ألزمت رئيس الجمهورية قبل توقيعه اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ضرورة أخذ رأي المجلس الدستوري ليتم عرضها على البرلمان ليوافق عليها، أي أن المشرع الدستوري ومن خلال نص المادة 79 جعل من قرار إعلان نهاية الحرب جماعية حين اشتراط موافقة البرلمان.

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، خصائص النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 282.

[2] - تنص المادة 97 من الدستور على: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

ونستخلص من كل هذا أن رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور ومجسد الوحدة الوطنية، وممثل الدولة داخليا وخارجيا، وباعتباره قائد للقوات المسلحة يتمتع بسلطات واسعة في ظل الظروف الغير العادية.

فبالإضافة إلى ممارسته للوظيفة التنفيذية، يعتبر المشرع الأول في ظل هذه الظروف حيث يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بهدف قيامه بمهمة إنقاذ البلاد من الظروف الاستثنائية ومحاولة لإعادة السير المنتظم للسلطات الدستورية في الدولة، وهو ما يعني كف يد البرلمان من ممارسة اختصاصاته التشريعية ليصبح تواجده صوري، مما أدى إلى انعدامه من الناحية الفعلية وتفوق السلطة التنفيذية التي تمارس الوظيفتين على حد سواء.

الفصل الثاني:
مساهمة الحكومة في المراحل التشريعية
إلى جانب البرلمان

الفصل الثاني:

مساهمة الحكومة في المراحل التشريعية إلى جانب البرلمان

تقوم الدولة على مبدأ التعاون والتوازن بين سلطاتها، وتشكل العلاقة بين الحكومة والبرلمان أكثر هذه العلاقات حركية ونشاطا خاصة إذا تعلق الأمر بمجال الإجراء التشريعي الذي يهدف إلى إصدار النصوص القانونية وفقا للآليات المحددة في الدستور، وذلك ما يسمح للأعمال التشريعية والتنفيذية من أن تُثبت في الواقع.

ومع التطور الحاصل داخل الدولة أو خارجها والتي تتطلب الدقة والكفاءة في العلاقة بين الحكومة والبرلمان يجب توطيد هذه العلاقة وإلا شل نشاط الدولة.

ولما كانت متطلبات التطور تقع بالأخص على الحكومة، لوجودها في وضعية تسمح لها بمعرفة دقائق الأمور وتفاصيل مختلف مشاكل المجتمع، فإنه يكون من المنطقي أن يسند إليها أمر اقتراح ما يتطلبه هذا التطور من تشريعات والمساهمة في مختلف المراحل التي تمر عليها خاصة وأن أعضاء البرلمان المنتخبين لاعتبارات سياسية وجماهيرية تنقصهم المقدرة والكفاءة والتخصص المؤدى لمعرفة طبيعة ذات التطور وما يتطلبه من تشريعات، بل إن المبادرة في المجال المالي يعتبر حكرا على الحكومة.

فتدخل الحكومة في إطار الإجراءات التشريعية يتخذ أشكالا متعددة، فيمكن لها أن تشارك بفعالية في إعداد جدول أعمال البرلمان بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها ضرورية من أجل تحقيق السياسة التي رسمها رئيسها.

ومن جهة أخرى، تتجلى مظاهر العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في هذه المرحلة بصورة أوضح، عند تحضير النص التشريعي على مستوى اللجان الدائمة عن طريق الحضور الدائم للحكومة (أو الوزير المعني بوصفه مثلا عن السلطة التنفيذية) لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج التشريع، وذلك ما يسمح لها بتقديم وجهات نظرها لضمان تمرير مشاريع القوانين التي بادرة بها، إضافة إلى الدور البارز الذي تلعبه عند مناقشة القوانين، وذلك عند تحديدها لطريقة التصويت المناسبة لها والتي يظهر في طريقتي التصويت بالمناقشة المحدودة أو التصويت بدون مناقشة.

إن موافقة مجلس الأمة على النصوص القانونية التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني ليست مؤكدة دائما بأن يعدل النص القانوني بما لا يراه الثاني، أي لا يحصل اتصال بين المجلسين، من هنا خول المؤسس الدستوري للحكومة صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية

الأعضاء من أجل التوصل إلى نص قانوني مطابق ليوافق عليه البرلمان بغرفتيه، والجدير بالملاحظة أن الدستور خول لأعضاء الحكومة حق حضور أشغال اللجنة فلا تستطيع أن تبادر بأي تعديل على النص محل الخلاف إلا بموافقة الحكومة، بل المشرع ذهب إلي أبعد من ذلك حين عقد للوزير الأول صلاحية عرض نص الصلح على البرلمان ليوافق عليه، وعندما لا يحصل أي اتفاق داخل اللجنة تسحب الحكومة النص محل الخلاف.

المبحث الأول:
المبادرة بالتشريع

يعد حق اقتراح القوانين والمبادرة بها أول لبنة في بناء صرح أي قانون، لأنه يهدف إلى وضع أسس التشريع الأولى[1]، لذا يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون، ويتقدم بالاقتراح إلى الجهة التي ينيط بها الدستور هذه المهمة.

نجد المؤسس الدستوري الجزائري بحكم المادة 119 من دستور1996 قضى للوزير الأول بحق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الوزير الأول هو من يضع مخطط عمل الحكومة بهدف تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، وحق الاقتراح يعتبر إحدى الوسائل التي تستعملها الحكومة لتحقيق وتجسيد سياستها وحمايتها عن طريق القانون الوضعي.

تمثل الوظيفة التشريعية أهم اختصاصات أعضاء البرلمان، واقتراح القوانين هو عصب هذه الوظيفة وبما أن نواب الشعب أكثر إحساسا بالحاجات الإقليمية والمحلية، نجد المشرع أقر للبرلمان حق اقتراح القوانين لأن حرمانه من هذا الحق لا يتعارض فقط والسير الطبيعي للأمور، إذ يجب أن تتمتع السلطة التي تسن القوانين بحق اقتراحها[2]، إذن المشرع الجزائري جعل من حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الحكومة والبرلمان، لأن الاقتراح المشترك في الواقع هو ضرورة يفرضها الواقع العملي.

وقبل أن يكون مشروع القانون جاهز فإنه يمر بمراحل تحضيرية مختلفة بداية من التحضير الأولى من طرف الوزير المعني، ليتم إرساله بعد ذلك إلى الأمانة العامة للحكومة، ومن أجل التنقيح والفحص من الناحية القانونية ألزم الدستور الحكومة بإخطار مجلس الدولة بشأنها، إلا أن مصيرها يبقى مرتبط لحين عرضه على مجلس الوزراء للمداولة فيه واتخاذ قرار إيداعه، إذن من خلال هذه المراحل المختلفة التي تمر عليها مشاريع القوانين يتبين لنا الفاعلون في صناعة القانون.

وأثناء سير مشاريع أو اقتراحات القوانين فإنها تكون محل تعديلات بالإضافة أو بالتغيير من طرف النواب والحكومة بهدف الوصول إلى الأفضل، لهذا نجد المبادرة بالتعديل كيفية من كيفيات المبادرة بالتشريع.

---

[1] – د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 11.

[2] - المرجع نفسه، ص 16.

المطلب الأول: ازدواج المبادرة بالتشريع

تمر عملية سن القوانين بجملة من الإجراءات والمراحل الصعبة والمعقدة، لضمان الصياغة السليمة والمتسقة مع الدستور والمعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول، ويعتبر حق المبادرة بالتشريع أولى هذه المراحل والتي تتطلب الجهد والكفاءة، لتقديم مشروع أو اقتراح سليم من الناحية القانونية.

المبادرة بالقوانين حق دستوري مخول للسلطتين (التنفيذية والتشريعية) أو للسلطة التشريعية فقط، بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة عامة أمام البرلمان بغرض المناقشة والتصويت (القاعدة العامة هي المناقشة غير أنه يمكن أن تطلب السلطة التنفيذية التصويت على النص بدون مناقشة) كما هو، أو بعد إدخال تعديلات عليه[1].

ويختلف المتمتع بحق ممارسة المبادرة باقتراح القوانين من نظام سياسي لآخر، ففي النظام الرئاسي الأمريكي ووفقا لمبدأ الفصل الجامد نسبيا بين السلطات نجد هذا الحق تمارسه السلطة التشريعية بصورة انفرادية[2]، إلا أنه في النظام البرلماني والشبه البرلماني ووفقا لمبدأ التعاون والتعاضد بين السلطة التشريعية والتنفيذية يتم إشراك كلا السلطتين في حق المبادرة بمشاريع القوانين لكن بصورة متفاوتة[3] .

أما في الجزائر المشرع جعل من حق المبادرة بمشاريع القوانين حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لأن حصر هذا الاختصاص وجعله من صلاحيات البرلمان فقط يؤدي ذلك إلى شل وتعطيل العمل التشريعي، فللحكومة حق المبادرة بالقوانين وهو ما يسمى بمشاريع القوانين projet de loi، وما يقدمه النواب يعرف باقتراح القوانين أي proposition de loi.

إلا أنه وحفاظا على المال العام من التبذير والإسراف يجمع الفقه على ضرورة تقييد حق النواب في مجال الاقتراح المالي.

فهل عملية توزيع المبادرة بالقوانين موزعة بشكل عادل بين الحكومة والنواب ؟

- وما هي الشروط التي يجب مراعاتها عند المبادرة بمشاريع القوانين ؟

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص367.

[2] - وفقا للمادة01 من دستور1787، وإن كان للرئيس حق توجيه رسائل للكونغرس بهدف تنبيهه إلى الأمور الهامة لكن هذا لا يرقى إلى اعتبار هذه الرسائل بمثابة مشاريع قوانين.

[3] - في الدستور الفرنسي نجد حق المبادرة بالقوانين مخول لكل عضو من أعضاء البرلمان منفردا وللوزير الأول.

الفرع الأول: تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة بالتشريع

لقد كرس مبدأ الشراكة في صنع القانون حق السلطة التنفيذية[1] في اقتراح القانون عن طريق ما تقدمه من مشاريع القوانين.

ففي ظل أحادية السلطة التنفيذية كان حق المبادرة بمشاريع القوانين حقا مباشرا لرئيس الجمهورية، وذلك بصريح المادة 36 من دستور1963[2]، وقد انتهج المشرع الدستوري نفس الأسلوب في دستور1976 فقد نصت المادة 148 منه على:" المبادرة بالقانون حق لرئيس الجمهورية، كما أنه حق لأعضاء المجلس الوطني".

إلا أن دستور 1989 جعل اقتراح القوانين بنص المادة 113 الفقرة الأولى: " لكل من رئيس الحكومة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني".

أولا: تعزيز دور الحكومة في المبادرة بالتشريع

أناط المشرع الجزائري للوزير الأول بموجب المادة 119 من دستور1996 حق المبادرة بمشاريع القوانين، لأن الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يظهر لها من خلال الأعمال التي تقوم بها أن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين، بالإضافة إلى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، قد أصبح حق الاقتراح بسبب إعمال قواعد المسؤولية الوزارية حقا حكوميا ولا أدل على ذلك أن مشاريع القوانين تتغير بغياب الوزارة رغم ثبات شخص رئيس الجمهورية[3]، ومع ذلك فبصمات هذا الأخير حاضرة في كل مرة، حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى والأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء ويدير أعماله.

---

[1] - ترجع هذه الصلاحية إلى إنجلترا في عهد هنري السادس منذ القرن الخامس عشر عندما أصبح امتياز التاج في موضوع اقتراح مشاريع القوانين من قبل رئيس الدولة، من هنا أتى مفهوم المبادرة بمشاريع القوانين.
- للاطلاع أنظر: قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د ط، 1996، ص335.

[2] - تنص المادة 36 من دستور 1963 على: " لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين".

[3] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 26.

إذن حق المبادرة بالتشريع كقاعدة عامة مقرر للنواب وللحكومة، ولكن نظرا للطابع الفني الذي تتسم به العملية فإن المشاهد عمليا أن الغالبية العظمى من المشاريع هي ذات مصدر حكومي، وأن دور البرلمان في هذا المقام أصبح يقتصر عملا على إقرار المشاريع التي تقدمها الحكومة[1]، ويرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي تتميز بها المشاريع التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان من حيث جدية أفكارها وعمق دراستها وحسن صياغتها وتطابقها مع السياسة العامة للدولة وصدورها في حدود إمكانياتها المالية[2].

فبالإضافة إلى هذه المزايا هناك أسباب قانونية جعلت مشاريع القوانين تتمتع بحق الأفضلية على المقترحات نورد منها ما يلي:

- المشرع لم يقيد الوزير الأول ولم يحدد له المجال الذي يتدخل به بواسطة مشاريع القوانين، فللحكومة أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع حسب برنامجها وأولوياتها، ولها أن تتحرك في المجالين سواء القانوني أو التنظيمي، فإن حصل ولم تستطع تمرير مشروع القانون لكي يصدر على شكل قانون- وإن كان هذا نادرا- فلها أن تصدره بواسطة تنظيم.

- عند تقديم مشاريع القوانين إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليس له إلا قبول هذه المشاريع، فالظاهر ليس بمقدوره أن يرفضها لكن بالنسبة للاقتراح البرلماني يمكن أن يفصل فيه بالقبول إذا كان مستوفيا للشروط القانونية، أو رفضه في الحالة العكسية[3]، ما يعني أن المشرع أقر صراحة تفوق الحكومة في هذا المقام حتى على مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي كان من المفروض أن يعقد له وحده اختصاص إبداء رأي في أي مبادرة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات.

بعد ما يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني مصير النص التشريعي، يحيله إلى الحكومة من اجل إبداء رأيها في الاقتراح البرلماني خلال أجل شهرين[4]، أي أن مبادرة النواب تبقى معلقة لمدة شهرين مع العلم أن هذه الفترة تعتبر نصف مدة انعقاد البرلمان المحددة بأربعة أشهر، معني هذا أن معظم الاقتراحات لا تناقش خلال ذات الدورة وإنما تؤجل للدورة اللاحقة، وهذا ما يعطي للسلطة التنفيذية إمكانية إصدار الموضوع الذي يتناوله الاقتراح البرلماني

---

[1] - د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 179.

[2] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 12.

[3] - أنظر: نص المادة 25 من القانون العضوي 99-02.

[4] - المادة 25 من القانون العضوي 99–02.

بواسطة أمر رئاسي بين دورتي البرلمان، وبهذا يكون الموضوع قد تمت معالجته من طرف السلطة التنفيذية ولا داعي لعرض الاقتراح البرلماني في الدورة الأخرى.

- لا يخفى علينا أن المشرع لم يقيد الحكومة بأي شرط عند تقديمها لمشاريع القوانين باستثناء ما حددته المادة 20 من القانون العضوي99-02 التي تتمحور أساسا في ضرورة صياغة نص مشروع القانون على شكل مواد، وإرفاقه بعرض الأسباب، هذا الشرط يمكن للحكومة أن تتجاوزه بكل سهولة مادام أن مشاريع القوانين التي تقدمها تتسم بنوع من الدقة.

ومرد ذلك، أن للحكومة جهاز إداري دائم ومن ثم باستطاعته أن يشكل لجان خاصة لهذا الغرض، أي لإعداد مشاريع القوانين، إذ تمتاز هذه اللجان بالكفاءة الفنية والمعلوماتية العالية، ومن هذا المنطلق فإن المشروع الحكومي لا تنكر عليه -غالبا- جدية مضمونه، وعمق دراسته ودقة صياغة مواده[1].

إلى جانب هذا نجد مشاريع القوانين تمر على جهة قضائية متخصصة تقوم بدراستها وفحصها خاصة من الناحية الشكلية.

يضاف إلى التسهيلات السالفة الذكر التي تجعل مشاريع القوانين تتفوق على الاقتراحات منح المشرع للسلطة التنفيذية امتيازين اثنين من شأنهما أن يحققا أفضلية المبادرة الحكومية وتتمثل أساسا في :

أولا: للحكومة الحق في أن تدافع عن الأفكار التي تتضمنها مشاريع القوانين التي قدمتها إلى المجلس الشعبي الوطني بهدف المناقشة والتصويت، وذلك عن طريق بقائها عن قرب كمراقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم سياستها العامة[2].

ويكون ذلك بمشاركة أحد ممثلي الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة المبادرات التشريعية، وهذا بطلب من الحكومة أو باستدعاء من طرف اللجنة، فالبرلمان يعتمد في عمله على اللجان الدائمة حيث تتولى مهمة دراسة وتصفح الاقتراحات ومشاريع القوانين وبعد ذلك تقوم بوضع تقرير حولها وتتبعه بمجموعة من التوصيات، فتأثير الحكومة على اللجان يعتبر بمثابة تأثير على البرلمان نفسه.

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 142.

[2] - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 5.

ثانيا: أولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة في حالة الاستعجال، أي تُقيد مباشرة وبصورة آنية في جدول أعمال الدورة دون أن تمر على الإجراءات التي تمر عليها في الحالات العادية والتي قد تطول نسبيا[1].

مع العلم أن تقرير حالة الاستعجال سلطة تقديرية ترجع إلى الحكومة، لأنها هي التي تسهر على تنفيذ مخطط عملها وهي الأدرى متى تكون في حالة الاستعجال من عدمها.

هذا ما جعل السلطة التنفيذية تهيمن على مجال المبادرة بالتشريع مقارنة بالسلطة التشريعية، فنجد خلال العهدة التشريعية الرابعة 1997–2002 تم المصادقة على (59) مشروع قانون وتم المصادقة على اقتراح قانون واحد (01) فقط وهو المتعلق بنظام التعويضات لعضو البرلمان[2]، أما خلال الفترة التشريعية الخامسة فعدد القوانين المصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان (60) منها اقتراح قانون واحد (01) والذي خص تعديل قانون الانتخابات، أما عدد الأوامر المصادق عليها هي 33 أمر[3].

ثانيا: تقييد المبادرة البرلمانية

إن النظام السياسي الجزائري ومنذ صدور الدستور الأول كان يقوم على مبدأ تمثيل الأمة من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، لهذا ارتأى أن يخول كلا السلطتين حق المبادرة بالتشريع وهذا على خلاف بعض الدساتير التي حرمت أعضاء البرلمان من حق اقتراح القوانين في مجال معين أو في كافة المجالات بالرغم من الحقيقة المعروفة أن البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل[4].

---

[1] - تنص المادة 17 من القانون العضوي 99-02 على: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاله.
عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية".

[2] - التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة 1997-2002، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، أفريل 2002، ص 16.

[3] - التقرير العام للعهدة التشريعية الخامسة 2002–2007، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ص 11.

[4] - نجد دستور الإمارات العربية المتحدة يحصر دور المجلس الوطني الاتحادي في مناقشة وإقرار المشاريع المقدمة من طرف الحكومة فقط، دون أن يتطرق إلى إمكانية تقديم الاقتراحات من قبل المجلس.
ودستور جمهورية مصر العربية لسنة 1882 جعل من حق المبادرة بالتشريع للسلطة التنفيذية وحدها، فكان هذا الحق حقا منفردا يمارسه عضو واحد هو السلطة التنفيذية.
- د. إبراهيم شيحا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، د س، ص ص. 137–138.

أما الدساتير الجزائرية فلم تعرف سوى تنظيم واحد لحق المبادرة وهي المبادرة المشتركة فدستور1963 ودستور1976 جعلا من حق المبادرة حقا مشترك بين رئيس الجمهورية والمجلس الوطني، حيث تنص المادة 148 من دستور 1976 على: "المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية كما أنه حق لأعضاء المجلس الوطني".

ونفس القاعدة اعتمدها دستور 28 نوفمبر1996 إذ يعطي لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين وذلك وفق شروط وإجراءات سوف نتعرض لها لاحقا، وفي الوقت ذاته قيدهم بمجموعة من القيود التي تجعل ممارسة حقهم في المبادرة بالتشريع قليلة جدا إذا ما قورنت بمبادرة الحكومة.

أعضاء المجلس الشعبي الوطني مثلهم مثل الوزير الأول لهم حق المبادرة بمشاريع القوانين وهذا ما قرته المادة 119 من الدستور التي تنص صراحة على: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بمشاريع القوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها (20) نائب".

إذن المؤسس الدستوري لم يحرم النواب من هذا الحق الذي يعتبر بالنسبة لهم حق أصيل إلا أنه انتقل من المبادرة الفردية المقررة في دستور1963[1] إلى المبادرة الجماعية، إذ نجد المادة 119 من الدستور الحالي تشترط أن يكون الاقتراح موقع من طرف عشرون نائبا، معناه التقييد بتوفر نصاب قانوني[2]، وبهذا يكون قد منح للنواب حق المبادرة بالقوانين و قيدهم بنصاب معين .

إن اقتراحات القوانين التي يتم التقدم بها من طرف النواب تتشابه في مراعاة الإجراءات الشكلية مع مشاريع القوانين[3] المتمثلة أساسا في ضرورة تحديد نصوص الاقتراح في شكل مواد قانونية، وأن يرفق بعرض الأسباب ثم يتم إيداعه في مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يقوم بدراسته من حيث الشكل والمضمون، وقبل أن يتم إحالته إلى الحكومة يفصل المكتب فيها

---

[1] - أنظر: المادة 36 التي تنص على" لرئيس الجمهورية وللنواب حق المبادرة بتقديم القوانين".

[2] - في حين نجد نظم أخرى تبقي على المبادرة الفردية، منها الدستور المصري وذلك بموجب نص المادة 109، وكذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية.

- للاطلاع أكثر: عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 146.

[3] - أنظر: المادة 20 من القانون العضوي 99-02.

بالقبول أو بعدم القبول[1]، ثم يتم إرسال الاقتراح البرلماني إلى الحكومة من أجل إبداء رأيها حوله خلال شهرين.

يفهم من هذا كله أن المشرع أعطى للحكومة حق الاعتراض على اقتراحات القوانين في حالة ما إذا كانت مخالفة للمادة 121 من دستور 1996 التي تنص:" لا يُقبَل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقـــها"[2].

فالنواب عند تقديمهم للاقتراحات يجب أن يثبتوا أنها لا تتضمن الزيادة في النفقات أو تخفيضا للموارد العمومية، والهدف من هذا هو الحفاظ على المال العام، ومسايرة لمختلف الأنظمة وتطورات العصر.

إذا كان هذا الحق مقرر لنواب المجلس الشعبي الوطني فهل لأعضاء مجلس الأمة وباعتبارها الغرفة الثانية للسلطة التشريعية ممارسة هذا الحق؟

تبنى المشرع الجزائري ثنائية الغرفة النيابية من خلال المادة 98 من الدستور، التي تنص صراحة على: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

يظهر لنا من خلال هذه المادة أن العمل التشريعي تتقاسمه الغرفتين المكونتين للبرلمان وبالتساوي، إذن حق المبادرة بالتشريع حسب نص المادة أعلاه هو حق معهود لأعضاء مجلس الأمة كما هو من حق نواب المجلس الشعبي الوطني.

فهذا يعني أنه عند تنصيب مجلس الأمة كان من المفروض أن تمنح له كامل الصلاحيات الدستورية وبشكل متوازن مع المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي يكون له الحق في المبادرة بالتشريع، لأن لفظ التشريع يشمل كل المراحل والإجراءات التي يمر بها القانون، بداية من مرحلة المبادرة به .

فهل يتمتع مجلس الأمة فعلا بالسيادة في إعداد القانون كما يتمتع به المجلس الشعبي الوطني ؟

---

[1] - أنظر: المادة 01/25 من القانون العضوي 99–02.

[2] - أنظر: المادة 121 من دستور 1996.

لعل السؤال لن يطول بنا كثيرا، لأن الممارسة العملية استقرت على تأويل آخر فرضته أحكام المادة 119 من الدستور التي تمنح لكل من الوزير الأول ولعشرين نائب من المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين، أي أن أعضاء مجلس الأمة ليس لهم حق المبادرة بمشاريع القوانين، فلقد تم إقصائهم من المشاركة في صناعة القانون بنص المادة 119 لأن الخاص يقيد العام، فالمادة 98 من الدستور تشير إلى كل المراحل التشريعية، أما المادة 119 من الدستور فهي نص خاص تتمحور حول المبادرة بالتشريع فقط.

لكن لماذا يحرم مجلس الأمة من حقه في المبادرة باقتراح القوانين؟

- يرجع الأستاذ سعيد مقدم سبب حرمان مجلس الأمة من هذا الحق إلى الرغبة في تحقيق توازن الغرفتين ولحداثة التجربة الثنائية البرلمانية الجزائرية [1].

- أما الدكتور الأمين الشريط فيرى أن السبب هو حداثة التجربة البيكاميرالية والخوف من تعقد الإجراءات ونظام لا نافيت المعقد، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة، من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، أي حتى تستقل الغرفة الثانية في النظام السياسي والثقافة السياسية وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين[2].

إذا كان القول بحداثة الغرفة الثانية في التجربة البرلمانية الجزائرية شيء مقبول لأنه تم استحداث هذه الغرفة بموجب دستور1996 وتم تنصيبها فعلا في 04 جانفي 1998، أما القول بأن مجلس الأمة لم يمنح له حق المبادرة باقتراح القوانين بهدف أو بدافع التوازن بين الغرفتين، نقول بأن هذا التوازن لن يكون ولا يتحقق إلا في حالة التساوي بين الغرفتين في الصلاحيات والاختصاص.

---

[1] - أ. سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، الندوة الوطنية حول : قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر 24 نوفمبر 2002، ص 19.

[2] - د. الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني : حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002، ص 33.

فالدستور الجزائري يخالف الكثير من الدول التي تأخذ بنظام البيكاميرالية التي تمنح أغلبيتها الغرفة الثانية[1] حق المبادرة بصفة كاملة وفي كافة الميادين.

ومن أجل إزالة هذا اللبس يجب تكييف المادة 119 من الدستور وجعلها تتماشى مع ما هو منصوص عليه في المادة 98 من الدستور .

على الرغم من أن الدستور ضمن لنواب مجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتشريع إلا أنها قليلة وضئيلة[2]، وتنصب معظمها على النصوص السارية المفعول، ونادرا ما تتضمن اقتراح نصوص جديدة[3]، فالنصيب الأكبر -بل نصيب الأسد- من التشريعات تتقدم بها الحكومة، حيث نجد 90٪ من مشاريع القوانين تأتي من الحكومة، أما 10٪ من البرلمان، ويرجع سبب ذلك إلى مختلف العقبات التي تقييد وتحول دون قيام النائب بدوره التشريعي في البرلمان ونورد منها ما يلي:

1- الشروط الشكلية: وأكثرها حساسية والتي تشكل العقبة الأولى تتمثل أساسا في مسألة التقييد بالنصاب القانوني، بمعنى حتى يكون اقتراح القانون مؤسس يجب أن يوقع عليه عشرون نائب[4].

فشرط النصاب يعتبر عائق يصعب تجاوزه من أي نائب يكون بإمكانه المساهمة في النشاط التشريعي للمجلس الشعبي الوطني، ولهذا فإنه يشكل مكبحا حقيقا للمجلس يتجلى في قلة الاقتراحات[5].

---

[1] - حيث نجد الدستور الأمريكي نص صراحة في المادة الأول على جعل هذا الاختصاص للغرفتين معا، إذ حرص على تقرير المساواة التامة بين المجلسين في الاختصاص التشريعي، إلا ما خلا بعض القوانين المتعلقة بالضرائب وبعض الشؤون المالية، فخول الدستور المبادرة باقتراح القوانين لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ، مع الإبقاء على حق هذا الأخير في الموافقة أو اقتراح إدخال التعديلات التي يراها بعد أن تحال إليه من مجلس النواب.

أما الدستور الفرنسي فقد منح حق اقتراح القوانين للغرفتين، وكذلك بعض الدول العربية كالدستور الموريتاني لعام 1997 بنص المادة 61، والدستور المغربي لسنة 1996.

- أنظر: محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 10، العدد الثاني، 2010، ص 3.

[2] - فخلال الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) : كان عدد النصوص المصادق عليها 60 منها اقتراح قانون واحد (01) خصّ بتعديل قانون الانتخابات.

[3] - العيد عاشوري، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، نشرية لمجلس الأمة ،الجزائر، 2003، ص 3.

[4] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 145.

[5] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص438.

بالإضافة إلى هذا الشرط، أورد القانون العضوي 99-02 مجموعة من الشروط منها تلك الواردة في نص المادة 01/20، إذ اشترطت أن يكون الاقتراح مصاغ بطريقة قانونية مع التبويب والعنونة اللازمة مع إرفاقه بعرض الأسباب، كما اشترطت المادة 24 من نفس القانون أن لا يكون موضوعه نظير لمشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم تسجيله أو رفضه منذ أقل من اثنتي عشر شهر.

كما يجب تبليغ اقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة لإبداء رأيها حوله خلال أجل شهرين، وهي مدة طويلة نوعا ما، والتي تؤدي في غالب الأحيان إلى تعطيلها، أو إصدارها بواسطة الأوامر الرئاسية.

2- الشروط الموضوعية: تتمثل أساسا في ضرورة أن يرد الاقتراح ضمن مجال الاختصاص التشريعي المخول للبرلمان وذلك بنص المادة 122 التي تنص على:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية..." وأوردت ثلاثون موضوع يشكل مجال للتشريع، بالإضافة إلى مجالات أخرى للقانون العضوي نصت عليه المادة 123 وهي سبعة مواضيع.

إن المجالات المحددة في المادتين السابقتين تبقى الاختصاص الحصري للبرلمان.

يضاف إلى هذا الشرط شرط موضوعي آخر، حيث لا يُقبَل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، وهو الشرط الذي أتت به المادة 121 من الدستور، فهذا النص يقيد البرلمان من استعمال حقه في اقتراح القوانين، إذ من الصعب أن يتقدم النواب باقتراح قانون لا تكون له انعكاسات مالية، خاصة إذا ما تعلق الاقتراح بالدولة وتسييرها، فهذه المادة تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية[1].

3- انشغال النائب بطلبات المواطنين العامة والخاصة وعدم الاهتمام بتقديم المبادرات التشريعية[2]، فالنائب يعتبر أن نجاحه الحقيقي يكمن في تلبية طلباتهم أي يعتبر نفسه نائب خدمات، لأن المواطن البسيط لا يشعر بقيمة ممثلهم إذا صنع قانونا يخدم الوطن، ولكن يشعرون بقيمته في حالة ما إذا وجد حلول لمشاكلهم اليومية.

---

[1] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 438 .

[2] - د. علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية،أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، بيروت، فيفري 2003، ص89.

وإلى جانب ذلك، إذا تقدم النواب باقتراح القوانين، فإنها تكون في الغالب معبرة وتحمل انشغالات محلية أو مشاكل خاصة بدائرتهم، معناه تفتقر لصفة العموم التي تعتبر أهم ميزة تتميز بها المشاريع التي تتقدم بها الحكومة، مما يؤدي في غالب الأحيان إلى استبعادها.

4- تدني المستوى الثقافي والعلمي للنواب، حيث نجد28.26٪ من النواب دون المستوى الجامعي، و بنسبة 22٪ خلال الفترة التشريعية الخامسة.

فالمستوى العلمي يشكل أمر مهم في العمل التشريعي، لأن وضع القانون يحتاج إلى الجدية والدراية و إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة دائرتهم الانتخابية، فلا بأس أن يتم إعادة النظر في قانون الانتخابات ويدرج فيه شرط يتعلق بالمستوى العلمي[1] لمن يريد تمثيل الشعب، فهذا الشرط يعتبر شرط جوهري يجعل النائب يكتسب المعرفة التشريعية.

5- تولد قناعة لدى نواب البرلمان بأن هناك اختلال في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لصالح هذه الأخيرة، فهو مقتنع بأن الاقتراحات التي يتقدم بها لن تلقى اهتمام الحكومة ولا النواب أنفسهم.

6- عادة ما نجد المشاريع التي تتقدم بها الحكومة تكون محل اهتمام العام والخاص، ويرجع ذلك إلى التغطية الإعلامية التي تحظى بها هذه المشاريع، في المقابل لا تتوفر هذه التغطية إن لم نقل تكون منعدمة بالنسبة لاقتراحات القوانين وبالتالي تفقد تأييد الرأي العام ويؤثر بطريقة غير مباشرة على رأي المجلس الشعبي الوطني.

7- استئثار السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات والبيانات والإحصائيات والتقارير والدراسات بشأن المشكلات الطارئة والمستجدة في واقع البيئة المحلية[2]، وفي المقابل النواب ليس لديهم كل هذه الميكانيزمات التي تعتبر مساعدة في صناعة التشريع، وهذا ما يدفع النائب إلى التراجع وهو مقتنع أن الحكومة هي الأدرى والأقدر بشؤون التشريع.

8- سر الصياغة الجيدة للنص تكمن في مدى تحكم النائب في اللغة العربية السليمة، إلا أن الملاحظ في البرلمان الجزائري (خاصة المجلس الشعبي الوطني) هناك أزمة في استعمال اللغة العربية، مما يجعل من الاقتراح البرلماني يتسم بسوء الصياغة وتعارض المعاني وتضاربها[3]، لأن صياغة القانون ليست مهمة سهلة كما يعتقد البعض بل تتطلب من النائب

---

[1] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 229.

[2] - علي موسى، المرجع السابق، ص 90.

[3] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 14.

الدراسة الجدية والعميقة، ومراعاة المواضيع الأخرى التي تتشابه مع الموضوع الذي يتناوله الاقتراح ودراسة النتائج المحتملة لهذا الاقتراح، أي ضرورة توفر المهارة الفنية لدى النائب الذي يريد أن يقدم اقتراح قانون.

فكما أشرنا، المشرع الجزائري اشترط في الاقتراح الذي يقدمه النائب أن يكون مصاغ على شكل مواد قانونية، إلا أن قلة خبرة النائب تحول دون تحقيق هذا الشرط مما يدفعه إلى التراجع.

ومادام أنه هناك لجان خاصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني تتولى دراسة هذه المقترحات فكان الأجدر بالمشرع أن يلغي عن هذا الشرط الذي يعتبر تعجيزي للنائب، وأن يكتفي بتقديم مذكرة يشرح ويفسر فيها اقتراحه [1].

9- المبادرات التشريعية التي يتقدم بها عضو البرلمان عادة ما تكون نتيجة تسرع أو تأثر بما يدور حوله، فما إن وُجد موضوع يشغل الصحف والرأي العام إلا سارع النائب بالمبادرة باقتراح مشروع حول هذا الموضوع دون الإحاطة بأسباب ودوافع هذا المشروع .

ومن أجل الحد من التفوق الحكومي في مجال المبادرة بالتشريعات، أصبح من الضروري أن يتوفر البرلمان على بنك معلوماتي وجهاز مختص دائم، يكون هدفه الأساسي مواجهة التشريع الحكومي، ويقدم اقتراحات قانونية مبنية على مضامين موضوعية وواقعية.

الفرع الثاني: احتكار الحكومة للمجال المالي

لا شك أن المالية العامة للدولة المعاصرة هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها واستراتيجياتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والعسكرية على المستويين الداخلي والخارجي.

فالمالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف والأحوال، وبصورة منظمة ومخططة وفعالة كما أنها تضمن إيجاد الوسائل (البشرية والمادية والفنية والتكنولوجية والعلمية) لتنفيذ وإنجاز أهداف

---

[1] - د. محمد المصالحة، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، بيروت، فيفري 2003 ، ص 8.

ومحاور المشاريع والبرامج والسياسات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية، العسكرية والأمنية اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها نحو آفاق واعدة[1].

لقد كانت السلطة المالية، وبالتالي التشريع المالي فيما مضى من اختصاصات الملوك، ولكن نتيجة للصراعات التي كانت بينهم وبين البرلمان خاصة في بريطانيا[2]، انتقلت هذه الوظيفة للبرلمان استنادا للمبدأ القائل "لا ضريبة بدون تمثيل" والتي تدل على ارتباط البرلمان بالوظيفة المالية، لتصبح مجمل القوانين المتعلقة بميزانية الدولة تصدر منه بل وأصبحت الوظيفة المالية للبرلمان أهم من الوظيفة التشريعية.

لكن هذا التحول لم يدم طويلا في النظم الديمقراطية الحديثة فقد سعت إلى الحد من صلاحيات البرلمان في المجال المالي، فاستردت السلطة التنفيذية اختصاصها في هذا المجال على أساس أنها هي التي تقوم بمهمة التسيير والتنفيذ.

والوضع في الجزائر ليس مختلفا على ما هو حاصل في هذه النظم، حيث نجد الحكومة هي التي تنفرد بمهمة إعداد قانون المالية[1]، والبرلمان يراقب المؤسسة التنفيذية في كيفية تحصيل هذه الأموال وأوجه إنفاقها، ولكن نتيجة لتملص الحكومة من تنفيذها لقانون المالية وفقا للإجازة التي منحها لها البرلمان، وانعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة جعل دوره في القيام بهذه المهمة جد محدود[2].

أولا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية

لا شك في أن موضوع الميزانية العامة للدولة[3] يعد من المواضيع الجوهرية في حياة أي دولة، لكونها تشكل التعبير الصادق عن سياسة أي دولة وبرامج عملها لمدة عام كامل لهذا فقد أدرجت العادة في غالبية دول العالم أن تتولى السلطة التنفيذية موضوع إعداد مشروع الميزانية العامة[4]، بحكم أنها هي الأقدر على تقدير الإيرادات العامة المزمع تحصيلها، ومن جهة أخرى هي التي تقوم بتقدير النفقات العامة على أساس تلك التقديرات، حتى يصير المشروع كاملا.

---

[1] - رسالة مجلس الأمة، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد الرابع، أكتوبر2003، ص03.

[2] - د. سعيد بو شعير، المرجع السابق، ص 369 .

[3] - ميزانية الدولة ظهرت للمرة الأولى في القرن التاسع عشر، وبالتحديد في القانون الفرنسي الصادر عام 1862، ثم تحول بعد ذلك إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959.

[4] - محمد هلال الرفاعي، المرجع السابق، ص 588 .

فالميزانية إذن هي وثيقة تقدر إيرادات الدولة ومصاريفها لسنة واحدة، وتأذن بها وهي تشكل في أن واحد:

* وثيقة سياسية تعكس توجهات الحكومة.
* وثيقة قانونية يجري اعتمادها بشكل قانون مالية.
* وثيقة مالية تبين إيرادات الدولة ومصاريفها[1].

وحسب المشرع الجزائري الميزانية هي:

التي تقدر للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار منها نفقات التجهيز النفقات برأسمال وترخص بها[2].

ونجد الميزانية العامة للدولة تقوم على قواعد وهي الأصول والمبادئ التي تحكم عملية إعداد الموازنة لضمان تحقيق أهدافها خاصة الرقابية منها، وتتمثل هذه المبادئ أساسا في:

- مبدأ السنوية: قانون المالية يكون صالح لمدة سنة واحدة فقط، فلا يجيز مثلا للحكومة أن تقوم باقتطاع الضريبة بصورة دائمة، وفي المقابل الإذن بالمصاريف الذي يمنحه قانون المالية للحكومة لا يعطى سوى لسنة واحدة، وعند انقضاء هذه السنة على الحكومة أن تعود مجددا إلى البرلمان لإقرار موازنة السنة المالية القادمة.

- مبدأ الوحدة: المقصود بهذا المبدأ وجود وثيقة واحدة متعلقة بالميزانية تحدد فيها كل تفاصيل الميزانية، ويسمح هذا المبدأ للبرلمان بممارسة رقابة أكبر والتأكد من موازنة الميزانية وبموجب هذا المبدأ يكون هناك وضوح في عرض الميزانية وإبراز الرقم النهائي لمصاريف الدولة.

- مبدأ الشمولية: يعني إلزامية ظهور المبلغ الكامل للمنتجات، دون إجراء مقاصة بين الإيرادات والمصاريف.

- مبدأ عدم التخصيص: لا يمكن في قانون المالية أن يخصص إيراد معين لنفقة معينة، فلا يخصص إيراد ولاية معينة للصرف على تلك الولاية مثلا.

---

[1] - ملخص المالية العامة لاستخدام البرلمانيين، إجراءات الميزانية، معجم المصطلحات المتعلقة بالميزانية، دليل عام، وضعت الوثيقة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، موريتانيا، ص7.

[2] - أنظر: المادة 03 من القانون رقم 90-21 الصادر في 15 أو ت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35.

- مبدأ الموازنة: معناه تساوي الإيرادات العامة العادية مع النفقات فلا يكون هناك عجز ولا فائض في الميزانية.

أما بالنسبة لإعداد قانون المالية، معناه وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة، فينتج عن ذلك أثار سيئة كان بالإمكان تفاديها أثناء مرحلة الإعداد. وتكشف الدراسة المقارنة أن إعداد قانون المالية يكون وفق نظامين رئيسيين هما النظام الأوروبي والنظام الأمريكي[1].

باعتبار الحكومة هي التي تسهر على مهمة التسيير والتنفيذ في الجزائر فإن مهمة إعداد قانون المالية موكل إليها، بحكم أنها هي القادرة فعلا على الإحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الميزانية، وقدرتها الكافية على تجميع المعلومات المطلوبة بشأن توقعات مبالغ الإيرادات، وكذا أوجه النفقات بدقة متناهية[2] وهذا يرجع إلى امتلاك الحكومة للكثير من الإمكانيات المتعددة من الأجهزة والمحاسبين والمختصين في المجال المالي بالإضافة إلى المستشارين.

بالرجوع إلى نص المادة 119 من دستور1996، نلاحظ بأن حق المبادرة بالتشريع حق مشترك بين الوزير الأول ونواب المجلس الشعبي الوطني فالنص جاء بصيغة العموم فلم يميز الاقتراح في المسائل المالية بنظام خاص، وهذا يعني أن الاقتراح في المسائل المالية هو كذلك حق مشترك بين الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني.

---

[1] - تكشف الدراسة المقارنة أن إعداد قانون المالية يكون وفق نظامين رئيسيين هما النظام الأوروبي والنظام الأمريكي.
فنجد النظام الأوروبي يوكل مهمة إعداد قانون المالية إلى وزير المالية، وبعدها يدير النقاش حوله بينه وبين الوزراء تحت رئاسة رئيس الحكومة، ليتم إصداره تحت سلطة رئيس الجمهورية.
أما النظام الأمريكي وباعتباره نظام رئاسي، فإن عملية تحضير قانون المالية ترجع أساسا إلى رئيس الجمهورية، وهذا باعتماده على مكتب التسيير والميزانية.
أنظر: عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 362.
نقلا عن:
- Francis Querol, l'élaboration de la loi de finances, Economica, France, 1998, pp. 9-37.

[2] - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 26.

وبالمقابل المادة 121 من دستور 1996 يفهم منها ضمنيا أن للنواب حق المبادرة بالقوانين المالية ولكن عليهم أولا أن يثبتوا أن هذا الاقتراح لا يتضمن تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية.

وهذا ما يجعل في حقيقة الأمر الاقتراحات المالية منعدمة من الناحية الواقعية، لأنه يستحيل وضع قانون لا تكون فيه نتائج مالية. فالمكانة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية تخول لها تحديد مدى تدخل النواب في هذا المجال، ومن ثم يصبح بإمكانها معارضة كل ما من شأنه أن يحد من حرية حركتها لتحقيق الأهداف المسطرة في مخطط عملها[1].

فإن حصل وتم الإخلال بأحكام المادة 121 من الدستور يؤدي إلى عدم قبول الاقتراح ويقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني برقابة المسألة وتقدير عدم القابلية، وإذا مرّ هذا الاقتراح على هذا الحاجز، تستطيع فالحكومة أن تدفع بعدم القبول قبل المناقشة العامة[2].

وجاءت المادة 44 من القانون العضوي 99-02 لتؤكد أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص الوحيد عند تحضير قانون المالية دون النواب بنصها على:" يصادق البرلمان على **مشروع** قانون المالية".

وبالتالي غدت المبادرة في الجانب المالي في الواقع حكرا على الحكومة دون سواها ويظهر هذا الاحتكار بانفرادها بتحضير قانون المالية، وإشرافها على المناقشة الصورية التي تجرى على مستوى البرلمان، وقدرتها على تجميد مبادرة النواب وذلك برجوعها إلى المادة 121من الدستور.

إذن الحكومة تتولى إعداد قانون المالية اعتمادا على مختلف دوائرها الوزارية، التي لها السلطة في ترتيب المواضيع وفق ما تراه مناسبا وتدرج النفقات التي تراها ضرورية، وتبدأ هذه المرحلة عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية، حيث تقوم كل مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عامة بإعداد تقاريرها حول ما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد تقديراتها.

وباعتبار وزارة المالية هي التي تشرف على الخزينة العمومية، وتمارس السلطة المتعلقة بالميزانية، يتم إرسال كل ما توصلت إليه هذه الدوائر إليها لتتأكد من صحة وسلامة كل ما ورد

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، دار ريحانة، ط 10، 2002، ص 67.

[2] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

من نفقات وإيرادات، وعدم الإنقاص أو المغالاة فيها، ثم تقوم بعرض المشروع الأولى أمام الحكومة، وبعد إطلاع مجلس الدولة عليه وإبداء رأيه القانوني والفني والاستشاري فيما يتعلق بصياغة القانون يحال إلى مجلس الوزراء ولرئيس الجمهورية دور جد مهم باعتباره من يرأس المجلس.

وبناء على ما تقدم ولمجرد الانتهاء من إعداد قانون المالية، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في مدة أقصاها 30 سبتمبر من السنة التي سبقت السنة المالية المنصرفة[1] في الدورة الخريفية، ثم يتم إيداعه لدى لجنة المالية والميزانية التي تقوم بفحص المشروع، وتقدم بشأنه تقرير تمهيدي، ثم يعرض على المناقشة والتصويت أمام كل غرفة.

فبرغم من أن مشروع قانون المالية يحال على البرلمان من أجل المناقشة وإدخال التعديلات عليه إلا أن دوره يبقى محدود، ويرجع السبب إلى:

- إن مناقشة قانون المالية من طرف البرلمان هي مناقشة صورية ظاهرية فقط لأنها تكون تحت إشراف ومراقبة الحكومة، فهي تشارك في مختلف الإجراءات التي يمر بها القانون بداية من تاريخ إيداعه على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ومشاركتها كذلك في لجنة الميزانية والمالية، فهناك من وصف تدخل اللجنة بمثابة مرض عضال لا دواء له إلا برجوع البرلمان إلى حدوده، فيترك للحكومة مباشرة العمل وهو يقتصر على المراقبة[2]، ويظهر هذا التدخل أكثر عند المناقشة حيث تكون الكلمة الأولى لوزير المالية الذي يقدم عرض حول مشروع قانون المالية وبعده يتم الاستماع إلى اللجنة ثم للنواب، ثم يأتي رد ممثل الحكومة في الأخير.

- عدم صدور القانون العضوي المتعلق بالقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123من الدستور[3]، فهذا القانون بإمكانه أن يعمل على تكملة وتفسير ما جاء في الدستور فيما يتعلق بالمالية العامة للدولة وذلك بصورة واضحة ودقيقة، وقد جاءت الأحكام المنظمة للقوانين المالية في القانون الصادر في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية[4]، وإن كان هذا القانون

---

[1] - أنظر: المادة 67 من القانون رقم 89-24 المتعلق بالقوانين المالية.

[2] - د.عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 24 .

[3] - تنص المادة 5/123 من الدستور على: " القانون المتعلق بقوانين المالية".

[4] - فصدر ذلك القانون تحت رقم 84–17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 وهو القانون الذي عدل في سبتمبر بما يتماشى والإصلاحات السياسية.

أنظر : د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص370.

يحتوي على مجموعة من الأحكام المنظمة لقوانين المالية السنوية إلا أنه لا يمثل حقيقة القانون المنصوص عليه في المادة 123 من الدستور، والسبب يرجع إلى أن القانون رقم 84-17 هو قانون عادي له نفس القوة الإلزامية التي تتمتع بها قوانين المالية السنوية.

لكي يقوم البرلمان بمناقشة حقيقة لقانون المالية يجب أن تكتمل المنظومة القانونية المتعلقة بتنظيم المالية في الدولة، وبالتالي يتزود البرلمان بالإجراءات ومختلف الوسائل التي تمكنه من الأداء الفعال في مجال التشريع المالي، وتتضح الرؤى سواء للبرلمان أو للحكومة عن كيفية ممارسة هذه الوظيفة، وبالتالي إبعاد التأويلات المتناقضة التي يمكن أن تكون بينهم.

- يبدو أن أمر المعارضة على قانون المالية أمر مستبعد، ويرجع ذلك إلى الأغلبية البرلمانية إذ أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته[1] وبالتالي تصبح إرادة النواب مقيدة في كل ما يقدمونه من اقتراحات وطلبات، فلا يستطيعون مخالفة ما تم تحديده لهم سلفا فالنائب أصبح دوره الأساسي يتمحور في تمثيل حزبه على مستوى البرلمان وليس تمثيل الشعب.

- لم يكتفي الدستور على تقييد حق البرلمان في اقتراح القوانين المالية فقط، وإنَّما قيد سلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية، إذ يجب أن يصادق على قانون المالية في مدة خمسة وسبعون(75) يوم من تاريخ إيداعه[2].

فهل هذه المدة الزمنية كافية لمناقشة قانون بحجم قانون المالية ؟.

أرجع الدكتور **محفوظ لعشب** سبب تقييد البرلمان بعامل الوقت إلى " أن كل مؤسسات الدولة يرتبط تسييرها وتجهيزها بميزانيتي التسيير والتجهيز المرتبطان بقانون المالية، ومهما كانت صورة الخلاف وجوهره بين غرفتي البرلمان، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعطل مؤسسات الدولة"[3].

وفي حالة الخلاف بين الغرفتين بشأن حكم أو أكثر في قانون المالية يتاح المجال للجنة المتساوية الأعضاء للتدخل وتقديم حل للخلاف في مدة ثمانية (8) أيام[4].

---

[1] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 366 .

[2] - أنظر: المادة 08/120 التي تنص على:" يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة".

[3] - د. محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 179.

[4] - أنظر: المادة 44 من القانون العضوي99-02.

وعدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في المدة المحددة وهي خمسة وسبعون (75) يوما هو قيد جد خطير على سلطة البرلمان في مناقشة قانون المالية، يصدر رئيس الجمهورية مشروع القانون بأمر[1]، وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد تجاوز إرادة البرلمان، لأن موافقته أو عدم موافقته على المشروع الذي يتضمن قانون المالية ليس لها أية قيمة مادام أن قانون المالية سيتم إصداره من قبل رئيس الجمهورية في كل الأحوال[2].

والسؤال الذي يتبادر إلى الذهن ما دام أن الحكومة هي صاحبة المبادرة بمشاريع قوانين المالية، لماذا يعقد اختصاص إصدار هذا القانون إلى رئيس الجمهورية وليس إلى الحكومة ؟

---

[1] - أنظر: المادة 2/120 من دستور 28 نوفمبر 1996.

[2] - الأمر المتخذ في هذا المجال لا يدخل ضمن أحكام المادة 124 من دستور 1996 المتعلق بالتشريع بأوامر، إذ أن المبدأ العام في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وهذه الحالة المنصوص عليها في المادة 08/120 لا تنتمي لا إلى الحالة الأولى ولا إلى الحالة الثانية، فهي قاعدة خاصة.

ثانيا: الرقابة البرلمانية المحدودة على تنفيذ قانون المالية

تقوم السلطة التنفيذية بعد حصولها على الترخيص من طرف البرلمان، وبجميع أجهزتها ووزارتها وإداراتها بالسهر على تحصيل الإيرادات وصرف النفقات خلال السنة المالية وفق ما تم اعتماده وإقراره، ويجب عليها مراعاة الحدود الشرعية في ممارسة التحصيل والإنفاق، لهذا يجب أن تكون هناك رقابة على الموازنة والتأكد من أن التنفيذ يتم وفق ما هو محدد، وعادة ما يتم تقسيم الرقابة بالنظر إلى الجهة التي تقوم بها إلى الرقابة الإدارية، والتي تقوم بها الإدارة التابعة لنفس جهة التنفيذ عن طريق موظفين حكوميين، والرقابة المستقلة وهي رقابة خارجية يقوم بها عادة مجلس المحاسبة، والرقابة السياسية التي تقوم بها السلطة التشريعية، والذي يهمنا هنا هو الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية.

فالهدف الأساسي من الرقابة هو التأكد من أن تنفيذ الميزانية قد تم على الوجه المحدد وفق الإجازة التي منحها البرلمان للسلطة التنفيذية، وأنه قد تم ضمان تحقيق الحد الأقصى من المنافع للمجتمع في حدود إمكانيات الدولة.

غير أن الملاحظة التي يجب تسجيلها عن واقع الرقابة البرلمانية على عمليات الحكومة المالية، هي عدم استعمال السلطات والوسائل الرقابية التي يحوز عليها البرلمان بقوة الدستور بداية من مناقشة مخطط عمل الحكومة، والاستجواب ودعوة أعضاء الحكومة للجان الدائمة انتهاء إلى إمكانية تسجيل لجان التحقيق وهي وسائل جد فعالة.

ويمكن إرجاع عدم فعالية الرقابة البرلمانية خاصة إلى:

1- لجوء الحكومة إلى استعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الاعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي تحت مبرر الاستجابة للتحولات التي تواجهها ميدانيا والتي عادة لا يتعرض لها قانون المالية[1]

ففي سنة 2010[2] تم إصدار قانون المالية التكميلي الغاية منه تمكين الدولة من وسائل التصدي لانعكاسات القرارات والإجراءات المتخذة منذ صياغة قانون المالية 2010 ، ومن جهة أخرى إدخال أحكام تشريعية جديدة لمرافقة الجهود العمومية المبذولة من أجل التنمية الاقتصادية.

---

[1] - حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، جزء1، ص 109.

[2] - الأمر 10-01 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، مؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر 49، مؤرخة في 29 غشت 2010، ص 04.

أما قانون الميزانية التكميلي لسنة 2011 فيأتي استجابة للتدابير المتخذة من قبل فخامة رئيس الجمهورية لمساعدة الشباب وتشجيعه على إنشاء مؤسسات صغيرة، من خلال التدابير التكميلية المتعلقة بإعفاءات ضريبية، وتدابير مشجعة على الاستثمار، ولابد من التذكير كذلك بأن قانون المالية التكميلي لهذه السنة جاء لتغطية بعض النفقات الإضافية الضرورية الناتجة عن الزيادات في الأجور ولتغطية ميزانية التجهيز في المجالات المتعلقة بتكاليف البرنامج الإضافي للسكن الاجتماعي والريفي وتطهير المؤسسات العمومية[1].

فإذا كان قانون المالية التكميلي، يعتبر استجابة لبعض المستجدات الناتجة عن تحولات الطارئة في المجتمع، إلا أنه في الوقت ذاته هو تعبير عن سوء التخطيط والتسيير من طرف الحكومة، على حساب الأموال العمومية.

ويظهر ذلك أساسا أنه عند مناقشة قانون المالية التكميلي على مستوى البرلمان عادة ما يكتفي أغلب أعضاء البرلمان بمناقشة ذات طابع عام، بينما يباشر الأعضاء المعارضين مناقشة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة، فلن يكون بمقدورهم التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات المعتمدة في قانون المالية التكميلي، ومنه مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة[2]، هذا إذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصداره بموجب أمر متجاوزا بذلك العملية الرقابية.

2 - إن الجرائد الرسمية للجمهورية مليئة بتحويل الاعتمادات المالية وهذا دليل أن الحكومة تتصرف في قانون المالية السنوي كما تريد، بالرغم أنه كان يجب عليها كأصل عام أن تتحصل أولا على موافقة البرلمان عند نقل أي مبلغ من موضع إلى أخر، وأن تتقيد بما ورد في قانون المالية السنوي وتسعى إلى تنفيذه كما هو لأن الاستقرار المالي للبلاد يفرض ذلك.

فإذا كانت مهمة البرلمان هي رقابة الأموال العمومية من ملاحظة ومتابعة النفقات والإيرادات التي تقوم بصرفها وتحصيلها السلطة التنفيذية، والتأكد من مدى مطابقتها للقواعد والمقاييس الموضوعة لتنظيمها، كأن تتأكد من أن الالتزام أو الأمر بالصرف الخاص بنفقة

---

1 - الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، السنة الرابعة رقم 240، الصادرة في 20 يوليو 2011.

2 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص369.

معينة قد تم صرفه أو الالتزام به بصفة المطابقة[1]، فالسلطة التشريعية من حقها توقيع المسؤولية على الحكومة عند ارتكابها لأخطاء أثناء تنفيذها لقانون المالية، والسهر على عدم تكرار هذه الأخطاء.

ولكي يقوم البرلمان بمهامه الرقابية، يجب أن تمنح له السلطة الحقيقة في المسائلة عن أعمال القائمين عن تنفيذ الميزانية، ومنحها السلطة اللازمة والكافية لمنح التراخيص المالية وإلغائها دون ضغوط أو قرارات فوقية تفتقر لسند شعبي[2].

3 - عند نهاية السنة المالية يجب على الحكومة أن تقدم قانون تسوية الميزانية للبرلمان وهذا ما نصت عليه المادة 160 من دستور 1996 بنصها على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية.

تُختَتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قِبَل كل غرفة من البرلمان"

فعلى الرغم من أن نص المادة 160 الفقرة الأولى جاءت بصيغة الإلزام، أي إلزام الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وأن تم الترخيص لها، لأن هذا العرض يقدم للبرلمان الأرقام الحقيقة لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات، مقارنة لما قد تم وضعه في قانون المالية إلا أن الواقع يؤكد أن الحكومة لا تقوم بتقديم أي عرض عن استعمال الاعتمادات المالية.

فهل بإمكان البرلمان أن يقوم بالرقابة على الأموال العمومية وليس بحوزته الحصيلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة؟

لعلّ السبب الذي جعل الحكومة لا تلتزم بواجبها الدستوري المنصوص عليه في المادة 160 الفقرة الأولى، يكمن في صعوبة الإقفال النهائي للحسابات في وقت واحد، إذ تتسم هذه العملية بالكثير من التعقيدات، إلا أن هذا لا يعتبر حجة إذ يجب عليها أن تلتزم بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية عبر مراحل، فكلما استطاعت إقفال ما أمكن إقفاله من حسابات تقدم عرض حوله حتى يستطيع البرلمان الاطلاع حقيقة على ما تم تنفيذه.

---

[1] - أ. عبد الوحيد صرارمة، الرقابة على الأموال العمومية، كأداة لتحسين التسيير الحكومي، المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 08-09 مارس 2005، ص 135.

[2] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 372 .

يقوم البرلمان بتقييم أداء الحكومة عن السنة المالية المنصرفة عن طريق التصويت على قانون تسوية ميزانية السنة المالية، إذ يعتبر من بين مرفقات قانون المالية السنوي، يعني هذا أن وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة المعنية هو نفس وقت تقديم مشروع تسوية الميزانية [1].

إلا أن الواقع يثبت أن كل الحكومات المتعاقبة لم تقدم أي مشروع يتضمن تسوية الميزانية على كل غرفة في البرلمان من أجل التصويت عليه، هذا ما يؤدي لا محالة إلى تفويت فرصة الاطلاع على كيفية تنفيذ وتجسيد قانون الميزانية العامة.

فبالرغم من الأداء المحدود للبرلمان في الرقابة على تسيير الأموال العمومية وهذا راجع إلى الأسباب السالفة الذكر (لجوء الحكومة إلى قانون المالية التكميلي، وتحويل الاعتمادات دون الرجوع إلى البرلمان، بالإضافة إلى عدم التزام الحكومة بما ورد في نص المادة 160 من الدستور) إلا أنه هناك العديد من العوامل الوسائل سواء كانت داخلية أو خارجية ممكن أن تساهم بطريقة أو بالأخرى في تطوير الأداء البرلماني في ممارسة الواجبات التي تفرضها العهدة البرلمانية في مجال قانون المالية بكفاءة فعالية ونذكر من بين هذه الوسائل ما يلي:

- استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بتنظيم المالية في الدولة، وذلك بإعداد القانون العضوي المنصوص عليه في المادة 123 من الدستور، حتى يتزود البرلمان منه بالإجراءات والتوجيهات التي تمكنه من الأداء الجيد في الرقابة على الأعمال المالية للحكومة.

- التزام الحكومة بما ورد في المادة 160 من الدستور وذلك بتقديمها عرض لكل غرفة من البرلمان عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وتلتزم أيضا بتقديم قانون تسوية الميزانية من أجل التصويت عليه.

- تحسيس وإشعار عضو البرلمان بالمسؤولية الملقاة على عاتقه ودوره الحيوي في مجال قوانين المالية.

ونرى بهذا الصدد أن الدور الحقيقي والأصيل يرجع إلى المجموعات والعائلات البرلمانية داخل الغرفتين، واللتين يعول عليهما بالدرجة الأولى هو التعبئة والتحسيس بأهمية هذا الدور البرلماني الذي يتطلب منا جميعا أن نرتقي إلى أعلى مستويات أخلاقيات طبيعة العهدة البرلمانية الوطنية العامة، ومهامها في هذا المجال الهام و الاستراتيجي[2].

---

[1] - أنظر: المادة 68 من القانون 84-17 المتعلق بالقوانين المالية.

[2] - رسالة مجلس الأمة، البرلمان والقوانين المالية، المرجع السابق، ص 19.

- لا شك أن عضو البرلمان يتلقى الكثير من الصعوبات والمشاكل التقنية المتعلقة بقوانين المالية من تقديرات وتوقعات جد دقيقة للنفقات العامة والإيرادات خلال سنة كاملة، لهذا يجب على البرلمان أن يسعى إلى خلق إدارة برلمانية مختصة في الجانب المالي، توجه و تساعد عضو البرلمان، حتى يستطيع التحكم في الريع المالي أكثر، ويراقب أعمال الحكومة المالية[1].

نظرا لأهمية ودقة موضوع دور البرلمان في الرقابة على قوانين المالية، نقترح أن تؤسس آلية إدارية تقنية متخصصة على مستوى هيكلة الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أو على مستوى الأمانة الخاصة لرئاسة الحكومة[2]، تقوم بتوفير وتقديم معلومات بهدف فعالية الأداء البرلماني في مجال المالية.

المطلب الثاني: واقع سلطة المبادرة

التشريع عملية بمقتضاها يتم وضع أسس الجماعة وقواعد البناء الاجتماعي[3]، بهدف تنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع وإحداث الترابط والتداخل والتعاون وتيسير التعامل بينهم، وهو الوسيلة التي تستطيع بواسطتها البرلمانات والحكومات الاستجابة لمتطلبات مجتمعاتها، كما يعد التشريع وسيلة لتوفير إطار مستقر يستطيع من خلاله الأفراد والمؤسسات تنظيم شؤونهم بدرجة معقولة من التنبؤ[4]، لذلك كثيرا ما تلجأ الحكومة إلى المبادرة بالنصوص التشريعية من أجل تحقيق هذه الغايات، كلما تبين لها أن المشروع يمكن أن يساهم في تحقيق الأهداف المرسومة في مخطط عملها.

فالحكومة تسعى دوما إلى صناعة وصياغة التشريعات تماشيا مع كل التطورات العملية والعلمية والاقتصادية والمالية وكذلك الاجتماعية وذلك من خلال مشاريع القوانين التي تبادر بها.

---

[1] - د. محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص 124.

[2] - رسالة مجلس الأمة، البرلمان والقوانين المالية، المرجع السابق، ص20.

[3] - د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت فيفري، 2003، ص 24.

[4] - أ. يحي بوخاري، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية 15 فبراير، الجزائر، 2009، ص 2.

فالعميلة التشريعية كأي إنتاج فكري تمر أثناء تكوينها بمراحل عدة وتنشأ بفعل الحاجة إليها وتظهر الحاجة إليها إما بسبب ظرف داخلي، فتكون الحكومة مضطرة إلى استحداث نصا جديدا يساير ويعالج هذا الظرف، أو نتيجة لسبب خارجي كانتماء الجزائر إلى اتفاقية دولية مثلا.

وأيا كان منشأ الحاجة، فالجهة التي تسهر على إعداد مشاريع القوانين وحسب نص المادة 119 من الدستور هو الوزير الأول.

إذن فإعداد القانون هو حق مخول للوزير الأول اسما وفعلا، لكن بالرجوع للواقع العملي نجد بأن هذه صلاحية أي المبادرة بالتشريع الممنوحة له بموجب المادة 119 هي ذات طابع شكلي فقط، وذلك بوجود أطراف تشارك الوزير الأول في إعداد القانون داخل السلطة التنفيذية وخارجها وقد ترقى إلى دور المتحكم في إعداده، فتعمل على توجيه التشريع وفق ما يتماشى وتصوراتها.

فيمكن لكل وزير ضمن الطاقم الحكومي أن يبادر بمشاريع القوانين، لأنه مختص بوزارته فهو أدرى بشؤونها، ومدى الحاجة إلى القوانين.

فهل يمارس هذا الاختصاص بمفرده أم أنه هناك فاعلون تحت إشرافه ؟

وحتى يكون مشروع النص التشريعي سليما من الناحية القانونية، ومتسقا مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية المفعول ومصاغة بدقة، فإنه يُحال إلى مجلس الدولة الذي يتمتع بخبرة كافية في مجال الصياغة التشريعية والمهارات التحليلية، فيتمعن فيه درسا وتدقيقا، من حيث ملائمته ومن حيث تحقيقها للمصالح العليا -الشعب والدولة- فيشارك مجلس الدولة بطريقة أو بأخرى في صناعة القانون.

فهل يعتبر مجلس الدولة من المشاركين الفاعلين في إعداد مشاريع القوانين؟

ثم يعرض النص على مجلس الوزراء الذي يكون تحت رئاسة رئيس الجمهورية، ولعل رئاسته لهذا المجلس قد يرتقي إلى أن يكون المتحكم في صناعة مشاريع القوانين، فالقرار يرجع إليه بإعطاء التأشيرة إما بالقبول أو الرفض.

أعطت المادة 119 من الدستور حق المبادرة بالتشريع للوزير الأول، فهل استبعد رئيس الجمهورية من هذه العملية التشريعية ؟

الفرع الأول: الفاعلون في ممارسة حق المبادرة بالتشريع على مستوى الحكومة

بعد اعتماد الثنائية على مستوى السلطة التنفيذية بموجب دستور1989، أصبح حق المبادرة بمشاريع القوانين من حق رئيس الحكومة (الوزير الأول) ، فمعظم القوانين التي تصدر من البرلمان ذات أصل حكومي، مما يجعل الوزير الأول غير قادر على تحمل هذه المسؤولية بمفرده، لذلك تتولى كل وزارة بإعداد مشروع تمهيدي متعلق بشؤون وزارته غير أن تقنيو الإدارة واللجان الوطنية للإصلاح في الحقيقة تساهم وبشكل كبير في هذا الاختصاص.

ليتم إرسال المشاريع التمهيدية إلى الأمانة العامة للحكومة التي تسهر على الدراسة الأولية لها، وهذا بهدف ضمان تطابقها مع الإطار القانوني المعمول به.

أولا: تحضير النص التشريعي على مستوى الوزير المبادر

من المعروف أنه يمكن لكل وزير ضمن الطاقم الحكومي أن يبادر بتحضير مشاريع القوانين في إطار صلاحياته وتطبيقا للسياسة المرسومة ضمن مخطط عمل الحكومة.

فإذا نظرنا إلى الناحية العملية الوزير الأول لا يتدخل في تحديد مضمون القرار المقترح بل يترك ذلك للوزير المعني بالقطاع، ويرجع السبب إلى أن كل وزير مختصا بشؤون وزارته، وبالتالي هو الأدرى بشؤونها من غيره ومدى حاجة الدولة إلى القوانين التي تنظم الأعمال في الوزارة التي ينتمي إليها[1].

ومن حيث المبدأ وقبل الشروع في عملية الإعداد يتوجب على القطاع الوزاري المعني مراعاة:

- الغاية التي تريد الحكومة تحقيقها من النص التشريعي.
- الأدوات التنظيمية و/أو المالية التي يمكن استخدامها لتحقيق هذه الغاية.
- الآثار الايجابية والسلبية التي يمكن أن تترتب عند تطبيق النص والآليات المطلوبة لتنفيذه.
- الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستخدمها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة.
- الفوائد المحتمل تحقيقها من النص بين مختلف فئات المجتمع.
- التأكد من إمكانية تنفيذ أحكامه دون أية عوائق[2].

---

[1] - د. حازم صادق، المرجع السابق، ص 211.

[2] - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص ص.03-04.

لكن نظرا لتطور نشاط الدولة وزيادة تعقده، وهذا راجع لطابعها التقني المتزايد وأمام انعدام التخصص لدى الوزراء، أدى ذلك إلى ضعف قدرة الحكومة من مواجهة هذه الأوضاع وحدها بخلاف ما كانت عليه سابقا حيث كانت هي المشرع الرئيسي والبرلمان هو المشرع الثانوي[1]، وهي صانعة القرارات والمتحكمة الوحيدة في الأوضاع، فكانت تقوم بصناعة وصياغة النصوص القانونية التي هي بحاجة إليها على مستوى كل وزارة، دون رجوعها إلى أدوات التنفيذ المتواجدة على مستوى القاعدة.

إلا أن الحكومة لم تعد قادرة على تحمل مهمة وضع النصوص القانونية[2] بالرغم أنها في البداية كما سبق وأن أشرنا أنها إفتكت هذا الاختصاص من البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في المبادرة بالتشريع وصنع القانون.

فالتشريع يتطلب مهارات فنية كبيرة إلا أن الكثير من الوزراء لا يتوفرون على هذه المهارات، وهذا ما دفع بهم للاستنجاد ممن تتوفر فيهم الكفاءة والخبرة في مجال صياغة وصناعة القوانين، فوجد تقنيو الإدارة الفرصة متاحة لهم من أجل فرض أنفسهم والاستعلاء على هذه الصلاحية كصائغي القانون.

إن الدستور أبعد الإدارة عن مجال صناعة القانون، وعن النشاطات السياسية، لأن مهمتها الأساسية هي تنفيذ سياسة الدولة لا غير، وبالتالي ليست بجهاز منتخب ولا تتحمل أية مسؤولية كما أنها غير مؤهلة لاتخاذ القرارات، والفصل في الاختيارات السياسية، فهي جهاز متخصص تابع للسلطة السياسية[3].

من المفهوم النظري للإدارة يتبين أنها تحت إشراف وتوجيه السلطة السياسية سواء كانت تنفيذية أو تشريعية، إلا أن الواقع يثبت أن ذلك مجرد خيال، إذ أصبحت الإدارة تتمتع باستقلال فِعلى عن السلطة السياسية، والسبب يرجع إلى ضعف قدرة هذه الأخيرة من جهة وتحكم تقنيو الإدارة في دواليب الإدارة من جهة أخرى[4]، حيث أصبحت هي صاحبة الصلاحيات الفعلية

---

[1] - د. إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص 360.

[2] - بشير يلس شاوش، صانعو القانون، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع: إشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 06-07 ديسمبر 2004 ، ص 5.

[3] - عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، الجزائر 2006، ص 56.

[4] - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 5.

داخل السلطة التنفيذية، وتنافس في الوقت ذاته رجال السياسة خاصة في مجال المبادرة بالقوانين الذي هو في الأصل من اختصاصهم.

التقنوقراط يتمتعون بمهارات تحليلية وكتابية ويسعون جاهدين عند وضع المشاريع إلى تحويل السياسات إلى مجموعة مترابطة من النصوص القانونية، فعادة ما تكون المشاريع الأولية التي يتقدم بها تقنيو الإدارة عملية وذات أثر من الناحية القانونية بالإضافة إلى إحكامهم الصياغة من الناحية اللغوية، إذن فهم يعملون على أن تكون المشاريع التي يتقدمون بها للوزير سليمة من الناحية القانونية والفنية وهذا ما لا يستطيع رجال السلطة التنفيذية القيام به.

وبالرغم من كل هذا يمكن للوزير المعني قطاعه بالموضوع باعتباره المسؤول عن إدارة الوزارة أن يتأكد من أن الإداريين لا يقروا أحكاما غير واقعية وتسبب مشاكل تنفيذية للحكومة، أو يتم رفضها من طرف البرلمان، إذ يمكن أن يعدلوا منها أو يرفضوها.

إلا أن قدرة الوزير في التصدي للحجج التقنية والعلمية المدعمة بها هذه الاقتراحات تبقى محدودة، ليكون مضطر لتبنيها بحججها لمواجهة نواب البرلمان أثناء المناقشة والمسائلة[1]، وبهذا يصبح رجال السياسة موجهون من طرف تقنيو الإدارة، وهذا ما أدى إلى تزايد دور أهل الخبرة والفنيين في مواجهة أهل السياسة والبرلمانيين في إعداد السياسات العامة للدولة وصياغة القوانين .

إن هذه التعقيدات تفرض على الوزراء والنواب أن يقوموا بكل ما يستعطون من أجل أن تكون لهم مشاركة فعالة في مجال السياسة التشريعية والتحكم في توجهات وملامح القوانين، حتى لا يترك الأمر لرجال الإدارة وحدهم عند إعداد مشاريع القوانين، خاصة إذا علمنا بأنهم يهتمون أكثر بالاعتبارات البراجماتية والعملية من التكلفة والعائد المادي ومحاكاة النظم العصرية[2]، كل ذلك يكون على حساب الكثير من الاعتبارات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية للتشريعات.

يستتشف من هذا كله أن رجال الإدارة هم صانعو القانون الحقيقين، بالرغم أن التشريع هو الميدان الفعلي لعمل البرلمان حيث يتولى نواب الأمة التشريع لها[3]، إلا أن هذه الصلاحية انتقلت إلى الحكومة وأصبح القسم الأكبر من التشريع بيدها، ولكن هذه الأخيرة في الحقيقة لا تحظى

---

1 - ثامري عمر، المرجع السابق، ص ص. 50–51.

2 - علي الصاوي، المرجع السابق، ص 24 .

3 - د. إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص 370.

من عملية وضع مشاريع القوانين إلا بالاختصاص الشكلي للوزير الأول في وضع ملف المشروع بين يدي النواب، بينما الواضع الفعلي لمشاريع القوانين هم تقنيو الإدارة[1].

إذا كان لرجال الإدارة دور فعال في إعداد مشاريع القوانين نجد لرئيس الجمهورية نفس الدور، ويظهر ذلك من خلال لجوئه إلى إنشاء اللجان الوطنية لإصلاح ومراقبة الأنظمة القانونية لبعض القطاعات، والتي تساهم وبفاعلية في العملية التشريعية.

حيث نجد هذه اللجان كاللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية[2]، ولجنة إصلاح العدالة [3] ولجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها[4]، بالرغم أنها تقوم بالمساهمة بإعداد مشاريع القوانين إلا أنها ليست تابعة للحكومة، بل تخضع للسلطة السامية لرئيس الجمهورية.

إذ يتولى رئيس الجمهورية بنفسه تحديد تشكيلة هذه اللجان على أساس الخبرة والكفاءة في القطاع المعني بالإصلاحات، وله السلطة التقديرية في تحديد مدى توفر هذه الشروط من عدمها فنجد الواقع يؤكد أن هؤلاء الأشخاص ليسوا على درجة الكفاءة التي تجعلهم يمارسون الصياغة التشريعية بشكل منتظم، كما لا يلتزمون بالإجراءات المتبعة في التحضير السليم للتشريعات[5].

وعند قولنا أنها مستقلة عن الجهاز الحكومي، هذا لا يعني أنها منفصلة عنها كليا، ولكن يمكن للجان أن تستعين بها في إطار المهمة المعهودة إليها، ولها أن تستخدم كافة المعلومات والدراسات والأبحاث المتواجدة على مستوى الوزارة المعنية بالقطاع، أي أن الحكومة صاحبة الاختصاص الأصيل في إعداد مشاريع القوانين، تكون خادمة للجان الغريبة عن الاختصاص التشريعي.

---

[1] - بشير يلس شاوش، المرجع السابق، ص 2.

[2] - مرسوم رئاسي رقم 2000-101 مؤرخ في 05 صفر عام 1421 الموافق لــــ 09 يوليو سنة 2000 يتضمن تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، ج ر 27، ص 04، المؤرخة في 10 مايو 2000.

[3] - مرسوم رئاسي99-234 المؤرخ في 09 رجب 1420 ه الموافق لــ 19 سبتمبر 1999 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة، ج ر العدد 74 بتاريخ 20 أكتوبر1999.

[4] - مرسوم رئاسي2000-372 المؤرخ في 26 شعبان1421، الموافق لــ 22 نوفمبر 2000 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج ر العدد 74، المؤرخة في 26 نوفمبر2000.

[5] - الصياغة التشريعية هي عملية تحويل السياسات إلى قوانين متخصصة ولذا فإنها بحاجة إلى خبرة كبيرة، إذ رغم المعرفة بمواضيع سياسية ما والمقاصد من وراء إتباعها، إلا أن عملية تحويلها إلى مشاريع قوانين يواجه مشكلات عديدة.

- أنظر: محمد المصالحة، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت 04-05 فبراير 2003، ص 223.

وبعدما تقوم هذه اللجان بإعداد تقرير حول القطاع مضمنة إياه كامل التدابير والتوصيات التي توصلت إليها، يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية والملاحظ أن مضمون القرار لا يلزمه بل له كامل الحق بأخذ به أو رفض النتائج التي توصلت إليها.

إذا وافق رئيس الجمهورية على مضمون القرار والتوصيات التي توصلت إليها اللجان يرسله إلى الوزير الأول لإعادة صياغته في شكل مشروع قانون بأمر من رئيس الجمهورية.

وبهذا يكون رئيس السلطة التنفيذية قد تفوق على الوزير الأول في مجال المبادرة بالتشريع وبطريقة غير مباشرة وهذا عن طريق اللجان الوطنية، ليكون بذلك قد استرجع حق المبادرة بالتشريع المقررة له بموجب دستور1963 ودستور1976[1]، فلم يكتف بمرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء وإنما ابتدع أسلوب اللجان الوطنية التي تكون تحت سلطته، ليكون القابض الحقيقي على سلطة المبادرة بالتشريع منذ مراحلها الأولى لصالح السلطة التنفيذية.

ثانيا: تحضير النص التشريعي على مستوى الأمانة العامة للحكومة

بعد اكتمال إعداد المشروع التمهيدي للنص التشريعي من طرف الوزارة المعنية، يرسل مصحوبا بعرض الأسباب[2]، إلى الأمانة العامة للحكومة[3] التي تسهر على الدراسة الأولية للنص وتهيئته من الناحية القانونية، لضمان تناسقه مع الإطار القانوني المعمول به.

ويعتبر إرسال النص التمهيدي للأمانة العامة للحكومة بداية للمرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه على مستوى الحكومة.

الأمانة العامة للحكومة تعتبر الهيكل التنظيمي الذي يسهر على وظيفة صياغة القوانين على مستوى الحكومة، باعتبارها الجهاز المتخصص في هذا الميدان، فعادة ما ترد المشاريع التمهيدية من الوزراء تنقصها الدقة، فتسعى الأمانة العامة إلى التغيير فيها ليكون لها بذلك الدور الكبير في إعادة الصياغة، لأنه لا يوجد في العادة ما يضمن احتراف بعض الموظفين القانونين

---

[1] - أنظر: المادة 36 من دستور1963 المنشورة بموجب الإعلان المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الموافق عليه في استفتاء شعبي يوم 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64 مؤرخ في 8 سبتمبر1963، وكذلك المادة 148 الفقرة الأولى من دستور 1976.

[2] - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 5.

[3] - استحدث منصب الأمين العام للحكومة في شهر أكتوبر من سنة 1962 وتم إلغائه وتحويل ممارسة صلاحياته للأمين العام لرئاسة الجمهورية، وبعده تم استحداث منصب المديرية العامة للتشريع برئاسة رئيس الجمهورية، وأعيد استحداث منصب الأمين العام للحكومة خلال شهر فبراير من سنة 1966، وتم هيكل الأمانة العامة للحكومة وبصفة دائمة منذ أفريل سنة 1977.

الذين قد يشاركوا اعتياديا في مثل هذا العمل، إلا أن التغييرات التي تقوم بها غير جوهرية ولا تمس بأصل الموضوع وإنما تكون من الناحية الشكلية فقط، لأن كل وزارة أدرى بشؤونها.

بعدها تقوم الأمانة العامة بإرسال الاقتراحات التي توصلت إليها والملاحظات التي وضعتها إلى الجهة صاحبة المبادرة، كما تتولى توزيع المشروع في صفته الأولية أو المعدلة على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء رأيها وملاحظاتها من حيث الشكل والموضوع[1]، ويدخل هذا الإجراء في إطار التشاور الحكومي والهدف الأساسي منه هو تدعيم التنسيق ما بين الوزارات وإلى إضفاء الانسجام في التراتيب التشريعية والتنظيمية[2].

وبعد تلقي الأمانة العامة لآراء وملاحظات أعضاء الحكومة، تعقد اجتماعات مع الوزراء أو من ينوب عنهم من القطاعات الوزارية المعنية، وتسعى في هذه المرحلة من التحقق حول مدى مطابقة النص التشريعي مع القوانين السارية المفعول ومدى سلامته، وإلى ضبط صياغة أحكام النص وفق تقنيات التشريع المتبعة ومبادئ التصميم التشريعي.

ليتم وضع الصياغة النهائية ومحتوى النص تحت إشراف الوزارة صاحبة المبادرة بالتنسيق مع الأمانة العامة وباقي القطاعات الوزارية.

ويمكن قبل أن تتم المصادقة على النص أن تقرر الحكومة استكمال دراسته ولها أن تجري مشاورات بهدف إثرائه، ففي هذه الحالة تقوم مصالح الأمانة العامة للحكومة بالاتصال بالدوائر الوزارية المعنية لتحقيق هذا المسعى.

بعدئذ يقوم الأمين العام للحكومة بتسجيل المشروع التمهيدي في جدول أعمال اجتماعات الحكومة، ويعرض المشروع على مجلس الحكومة أين يتولى الوزير المعني عرضه للمناقشة والمصادقة.

وبعد مصادقة الحكومة على المشروع التمهيدي للقانون يتحول النص إلى مشروع قانون عوض مشروع تمهيدي[3].

الفرع الثاني: مجلس الدولة وإعداد مشاريع القوانين

---

[1] - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 3.

[2] - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 5.

[3] - يحي بوخاري، المرجع السابق، ص 6.

أعلن دستور 1996 عن تنظيم جديد وهيكلي للسلطة التشريعية تمثل في برلمان واحد يتشكل من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي تم الانتقال من نظام الغرفة الواحدة المعمول بها منذ الدستور الأول للبلاد إلى نظام الغرفتين.

وعلى صعيد النظام القضائي تم الانتقال من نظام وحدة القضاء المطبق في البلاد منذ 1965 حتى 1999 إلى نظام ازدواجية القضاء، واقتضى هذا التغيير في طبيعة النظام القانوني إنشاء هيئات قضائية جديدة تلائم طبيعة الإصلاح المعلن[1]، فتم تأسيس مجلس الدولة[2].

فبالإضافة إلى الاختصاصات القضائية التي يقوم بها مجلس الدولة والتي لها دور فعال في بناء دولة القانون، وذلك من خلال مراقبة أعمال الإدارة العامة وإلزامها باحترام مبدأ المشروعية، فقد أعطى له المشرع اختصاصات تشريعية لا تقل أهمية عن الاختصاصات القضائية، فيعمل من خلالها على التقليل من المنازعات المثارة، ويشارك في ضبط وإثراء العملية التشريعية بصورة وقائية وتحضيرية[3]، ليساهم بذلك في صناعة النصوص القانونية بطريقة أو بأخرى.

المهمة الاستشارية لمجلس الدولة تجد أساسها القانوني في المادة 119 الفقرة الثالثة من دستور1996 التي تنص على:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وكذا نص المادة 04 من القانون العضوي 01/98[4] التي تنص على:" يبدى مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين".

فمجلس الدولة يشارك في عملية وضع القوانين من خلال إبداء الرأي في مشاريع القوانين التي تحال إليه من طرف الحكومة، إذ يحاول أن يقوم بصياغة النصوص المطلوبة صياغة سليمة من الناحية القانونية، ومن حيث توافقها وأحكام الدستور، والمعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول من حيث الشكل، مركزا على مدى احترامها لمبدأ المشروعية .

---

[1] - د. عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد القضائي وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر من مجلس الأمة، العدد الثالث عشر، 2006، ص 44.

[2] - حسب المادة 152 من دستور 28 نوفمبر 1996، مجلس الدولة يعد أعلا جهة قضائية في المواد الإدارية.

[3] - أ. صاش جازية، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة العدد عشرون، 2008، ص 75.

[4] - القانون العضوي98-01 المؤرخ في 29 أو ت 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريد الرسمية 37 لعام 1998 .

كما يساهم في العملية التشريعية من خلال إدراج بعض التعديلات التي يقترحها في مشاريع القوانين ومن خلال التقارير السنوية التي يرسلها إلى رئيس الجمهورية أو بواسطة الآراء التفسيرية التي يضعها بمناسبة دراسة النصوص القانونية المعروضة عليه، كما قد يصدر هذه الآراء عندما يطلب الوزراء رأيه بخصوص بعض الصعوبات التي قد تصادفهم في مسألة معينة متعلقة بالمجال الإداري.

بعد إحالة مشاريع القوانين إلى مجلس الدولة يتداول من أجل إبداء رأيه الاستشاري في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة وهذا وفقا للإجراءات المحددة وبعدها يصدر رأيه الذي يبقى استشاريا فقط.

أولا: مشاركة مجلس الدولة في العمل التشريعي

إن مجلس الدولة يستمد وظيفته الاستشارية من الدستور وهذا حسب نص المادة 119 من دستور 1996، فمشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة يتم عرضها على مجلس الدولة مهما كان الموضوع الذي تتناوله، ليتولى قضاة مجلس الدولة دراستها لإبداء رأيهم في كل ما له علاقة بالموضوع التشريعي المعروض عليهم سواء من حيث توافقه وأحكام الدستور، أو من حيث سلامة ودقة الصياغة القانونية، لضمان حسن صياغتها[1].

فهل كل المبادرات التشريعية تكون محل مراقبة من طرف مجلس الدولة ؟

الوظيفة التشريعية لمجلس الدولة تتسم بالضيق، إذ لا يبدي رأيه إلا بخصوص مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 119 من الدستور والمادة 04، 12، 36، 39 من القانون العضوي98–01، إذن فالأوامر الصادرة من طرف رئيس الجمهورية بموجب المادة 124 من الدستور لا تعرض لاستشارة مجلس الدولة، وحتى القرارات التنظيمية التي يتم إصدارها بموجب المادة 125 من الدستور لا تكون محل استشارة.

ويرجع سبب تضييق مجال اختصاص مجلس الدولة إلى تفسير المادة 119 من طرف المجلس الدستوري، بمناسبة النظر في مدى مطابقة أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة مع أحكام الدستور، فالمادة 04 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله – قبل استبعادها- تعطي لمجلس الدولة صلاحية النظر في مشاريع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في الدستور، حيث كانت صياغتها

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 12 .

كالتالي:" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة".

إذن قبل النظر في القانون العضوي من طرف المجلس الدستوري كانت المادة 04 قد وسعت من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ومنحت له اختصاصات شاملة في مجال مراجعة القوانين بمفهومها الواسع أي كل القوانين التي تحمل الصفة التشريعية والتنظيمية والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة مهما كان مصدرها، لكن المجلس الدستوري قرر إبعاد مشاريع الأوامر والمراسيم التنظيمية من نطاق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة[1].

إن هذا المسلك الذي أخذ به المشرع الجزائري من شأنه أن يضيق من الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، ومن جهة ثانية يتناقض مع ما هو موجود في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بنظام الازدواجية القضائية حيث يمتد اختصاصها إلى المجال الإداري (المراسيم، القرارات الوزارية[2]...).

وإلى جانب ذلك، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري لا يشمل إلا مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة دون اقتراحات النواب[3]، ولعل العلة في ذلك تعود إلى غرض المؤسس الدستوري في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، وحتى تكون اقتراحات النواب في منأى عن أية رقابة خارجية قد تؤثر عن ممارسة النشاط التشريعي[4].

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه، لماذا يتم عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة بالرغم من أنها صادرة من السلطة التنفيذية، ألا يعد هذا تعدي على مبدأ الفصل بين السلطات ؟

مجلس الدولة وباعتباره جهاز فني متخصص يقوم بدراسة مشاريع القوانين من خلال النظر في المصطلحات والعبارات الواردة في المشروع، والتأكد من أنها لا تعارض القوانين السارية المفعول، كما يبحث عن مدى مطابقتها لمبدأ المشروعية.

---

[1] - وذلك بموجب رأي صادر تحت رقم / 06 ر.ف.م/م 98 / المؤرخ في 19 جوان 1998.

[2] - د. محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم، 2005، د ط، ص 116.

[3] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

[4] - تامر عمر، المرجع السابق، ص 600.

فلمجرد أن يتلقى مجلس الدولة مشاريع القوانين أول ما يقوم به دراسة هذه النصوص من الناحية الشكلية، وذلك بتحديد طبيعتها هل هي تشريعية أم لائحية، وبذلك يتأكد أن أحكام المشروع تندرج ضمن المجال المخصص للقانون[1]، ليقوم بمراقبتها من الناحية اللغوية، كما تشمل هذه الرقابة جانب آخر أكبر أهمية، يتصل بكفالة التوفيق قدر المستطاع بين تشريعات الدولة ورفع احتمالات التضارب فيما بينها وتوحيد اتجاهاتها والتنبيه إلى ما قد يوجد بينها من تعارض وخلط.

فالرقابة الاستشارية التي يمارسها مجلس الدولة من الناحية الشكلية تساهم وبشكل كبير في تجنب التعارض الذي قد يكون بين النصوص القانونية بعد إصدارها، وقد يؤدي هذا التناقض إلى إثارة الكثير من التفسيرات والتأويلات المتناقضة والغامضة وبالتالي لن يحقق النص الغرض الذي يرمي إليه.

أما الجانب الثاني الذي يدرسه مجلس الدولة من الناحية الشكلية يتمثل في النظر في النظام القانوني المستخدم والخطة المعروضة فيه وطبيعة المواد القانونية وطريقة تسلسلها وترابطها، مركزا أكثر من أن تكون نصوص المشروع التمهيدي محررة بأسلوب سهل وبسيط لا يكتنفها الغموض مؤدية للمعنى دون نقص أو زيادة.

رقابة مجلس الدولة على نوعية أحكام المشروع المعروض عليه لا تقتصر على الشرعية فقط، بل يمكن أن تتوسع الدراسة أحيانا إلى الملائمة[2] مع المصلحة العامة، فوظيفته بهذه الطريقة تكون أكثر اتساعا من الرقابة القضائية التي يمارسها أثناء النظر في المنازعات الإدارية المعروضة عليه، إذ ليس في مقدوره في هذه الحالة النظر في مدى تلائم النص المطعون فيه، أما الرقابة الاستشارية فتسمح لمجلس الدولة النظر في مدى ملائمة النص للأوضاع القائمة من الناحية القانونية والاجتماعية، فلا يتردد عن إبداء رأيه في مشروع القانون وذلك بالابتعاد عن وجهة النظر القانونية البحة للدخول إلى مجال تقدير الوقائع فيضع تقييما إلزاميا والعقبات التي يمكن أن تواجه مشروع النص المعروض عليه والتحقق من فعالية التعديل المطروح وإمكانية نجاحه.

---

[1] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

[2] - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

أي ليس في الدستور ما يمنع مجلس الدولة من تجاوز الرأي التقني والدفاع عن تناسق وانسجام النظام القانوني مع الأوضاع السائدة في البلاد، إلا أن الملائمة التي يمارسها مجلس الدولة تكون من وجهة نظر إدارية فقط إذ ليس من حقه الحكم على الأسباب الراهنة، أي هل أصابت الحكومة أو أخطأت، أي لا يبدي رأيه في الاختيارات السياسية للحكومة ولكن فيما يتعلق بطرق تطبيقها فحسب[1] .

الجانب الأهم من الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تتمثل خاصة في رقابة القواعد الإجرائية، فله أن يرفض المشروع إذا رأى بأن الحكومة أخلت بالإجراءات المنصوص عليها في القانون، وهذا من أجل تفادي التضارب الذي قد يكون بين النصوص القانونية.

ثانيا: دور مجلس الدولة في الاقتراح التشريعي

إن الاختصاص الذي منحته المادة 119 من الدستور لمجلس الدولة يجعل منه أحد ممارسي المبادرة بالتشريع فلا يقتصر دوره على تقديم الرأي الاستشاري فقط، بل يمتد إلى اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية[2]، وبهذا يعود النص التشريعي من مجلس الدولة حاملا تصور آخر. إن أسلوب اقتراح التعديلات الذي يقوم به مجلس الدولة يعتبر بمثابة حق المبادرة باقتراح القوانين ولا يقل أهمية، لأن الحكومة عادة ما تقوم بإيداع مشاريع القوانين أمام المجلس الشعبي الوطني آخذة بعين الاعتبار التعديلات والتوجيهات التي يتقدم بها مجلس الدولة.

فما هي الأساليب التي يلجأ إليها مجلس الدولة من أجل أن يشارك في الاقتراح التشريعي؟

يساهم مجلس الدولة في إعداد القانون وذلك من خلال اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية عند مراقبة النص المعروض عليه، ليكون المشرع بذلك قد منح لمجلس الدولة حق المشاركة في الاقتراح التشريعي ضمنيا يُستشف من نص المادة 12 من القانون 98–01 بنصها على: " يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إخطاره بها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة أعلاه ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية".

فمن خلال هذه المادة يمكن لمجلس الدولة عند ممارسته الوظيفة الرقابية على النص المعروض عليه أن يُضمن التقرير النهائي كل الاقتراحات التي يراها ضرورية والتي من شأنها أن تجنب النص الوقوع في الأخطاء القانونية التي قد تترتب عن سوء صياغة النص، وخاصة

---

[1] - أ. صاش جازية، المرجع السابق، ص 87.

[2] - أ. العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 66.

منها عدم تجانسها وتعارضها أحيانا في موضوع واحد[1]، فله من أجل تحقيق هذه الغاية أن يعدل النص بالزيادة منه أو الإنقاص أو حتى استبداله بغيره، وفي حالة عدم مشروعيته يمكن له أن يسحبه.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى لمجلس الدولة أن يساهم في الاقتراح التشريعي من خلال التقارير السنوية التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، وهذا ما أشارت إليه المادة 06 من القانون العضوي 98-01 بنصها على:" يعد مجلس الدولة تقريرا عاما سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية يتضمن تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية الإدارية التي رفعت إليه وكذلك حصيلة نشاطاته الخاصة" .

فالتقرير السنوي الذي يرفعه مجلس الدولة لرئيس الجمهورية يضمنه تقدير نوعية قرارات الجهات القضائية التي رفعت إليه وحصيلة نشاطه، كما يشير فيه إلى النقائص الموجودة بمشاريع القوانين التي ينظر فيها خلال سنة، من غموض أو تعارض مع أحكام الدستور أو المعاهدات الدولية والقوانين السارية المفعول، مدرجا في التقرير ذاته اقتراح مشروع من أجل إدراجه.

إذن فمجلس الدولة ومن خلال التعديلات التي يضعها على مشاريع القوانين المقدمة في شكل تقرير سنوي لرئيس الجمهورية، تدخل في إطار الصلاحيات الاستشارية وفي الوقت ذاته تخول له حق الاقتراح التشريعي بالرغم أن الدستور لم يعترف له بهذه الصلاحية أصلا.

فما هي الإجراءات التي يتبعها مجلس الدولة من أجل النظر في مشاريع القوانين؟

بعد مداولة مجلس الحكومة في مشاريع القوانين تخطر الحكومة مجلس الدولة لأنه لا يعمل من تلقاء نفسه إلا بعد ما يتم إخطاره من طرفها[2]، فيقوم الأمين العام للحكومة بإرسال مشروع القانون وكل الوثائق المتعلقة به إلى الأمين العام لمجلس الدولة، المشرع والنظام الداخلي لمجلس الدولة لم يحددا نوعية الوثائق التي يتم إرفاقها مع نص المشروع، بل اكتفى بالنص على وجوب إرسال الملف والذي يجب أن يكون في نسختين، ثم يتم تسجيل الإخطار

---

[1] - عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 76.

[2] - أنظر: نص المادة 119 من دستور 1996.

في سجل خاص يسمى سجل الإخطارات وهذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي98-261[1].

بعد استلام المشروع يمر باحتمالين:

الاحتمال الأول: الوضع العادي للمشروع في هذه الحالة يسلك الطريق العادي ويتداول مجلس الدولة بشأنه في شكل جمعية عامة.

حيث يقوم رئيس مجلس الدولة بإصدار أمر يعين بموجبه مقررين من مستشاري الدولة أو مستشارين الدولة في مهمة غير عادية، كما يمكن له وبناء على رغبته أو بطلب المقرر تعيين فوج عمل من أجل تقديم يد المساعدة له حتى يلم بكافة جوانب الموضوع، ويتم إرسال نسخة من ملف المشروع إلى محافظ الدولة الذي يعين هو بدوره أحد مساعديه بهدف إعداد تقريره الكتابي والذي يضمنه بمجموعة من الملاحظات والتوجهات.

لما ينتهي المساعد المقرر من إعداد التقرير يقوم رئيس مجلس الدولة كما نصت المادة 06من المرسوم 98-216 بتحديد جدول أعمال الجلسات، ويتولى إبلاغ أعضاء الجمعية العامة والوزير المعني أو الوزراء المعنيين بالمشروع عن تاريخ الجلسة، تتشكل الجمعية العامة عند دراسة التقرير من رئيس مجلس الدولة ونائب الرئيس وخمس على الأقل من مستشارين الدولة يعينهم الرئيس، رؤساء الغرف مع حضور محافظ الدولة مع أحد مساعديه، وأثناء الجلسة يعرض المستشار المقرر التقرير الذي قام بإعداده، وتمنح الكلمة لمحافظ الدولة المساعد الذي يقدم ملاحظاته، وبعدها يتم فتح باب المناقشة من طرف رئيس مجلس الدولة، ويشارك فيها القضاة وممثل الحكومة حتى تكون هناك فعالية أثناء المناقشة مع أخذ آرائهم بعين الاعتبار.

تختتم المناقشة بالتصويت على مشروع القانون عن طريق الانتخابات البسيطة لأعضائها وفي حالة تساوي الأصوات فصوت الرئيس هو المرجح.

وعادة ما يبدي مجلس الدولة رأيه كالتالي:

- إما أن يزكي مشروع القانون المعروض عليه في حالة الاقتناع بما ورد فيه.
- أو أن يدخل عليه بعض التعديلات بإضافة أو إلغاء بعض المواد أو الفقرات إذا ثبت لديه لبس أو خطأ فيه[1].

---

[1] - المرسوم التنفيذي 98-216 المؤرخ في 29 أو ت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج ر 64 مؤرخ في 30 أوت 1998.

وبعدها يتم إعداد التقرير النهائي حسب ما توصلت إليه الجمعية العامة يوقع من طرف المستشار المقرر ورئيس مجلس الدولة ويرسله إلى الأمانة العامة للحكومة.

الاحتمال الثاني: الوضع الاستعجالي للمشروع، للوزير الأول أن ينوه وذلك في الحالات الاستثنائية بالطابع الاستعجالي لمشاريع القوانين، فيحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة، التي تتشكل من رئيس برتبة رئيس غرفة، وأربعة من مستشارين الدولة على الأقل، كما يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه للمشاركة في أشغال اللجنة.

الإجراءات المتبعة من طرف اللجنة الدائمة عند دراستها لمشاريع القوانين هي نفسها المتبعة أمام الجمعية العامة، غير أنها تختلف فقط في الطابع الاستعجالي.

يتولى رئيس اللجنة الدائمة تحديد كيفية سير أشغالها حسب حالة الاستعجال مع حضور أعضاء اللجنة ومحافظ الدولة والوزير المعني بالمشروع أو أحد ممثليه جميع جلساتها وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوي يرجح صوت الرئيس، يدون رأي مجلس الدولة على شكل تقرير نهائي يوقع من طرف المستشار المقرر ورئيس اللجنة الدائمة ويرسل إلى الأمين العام للحكومة.

إذن فمشاريع القوانين تكون محل دراسة من طرف مجلس الدولة والغرض من ذلك تعديل النص التشريعي من المنظور القانوني[2]، فهل رأي مجلس الدولة ملزم للحكومة ؟

بالرجوع إلى نص المادة 119 من الدستور والمادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261[3] يظهر جليا أن عبارة رأي لا تحمل إلا تفسيرا واحدا، أي الاقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة لا تلزم الحكومة بل لها السلطة التقديرية بالأخذ أو عدم الأخذ بها، وذلك لانعدام نص تشريعي يلزم الحكومة بذلك.

إذن الاقتراحات التي يقدمها مجلس الدولة في إطار المهمة الاستشارية غير ملزمة من الناحية القانونية، لكن الواقع يؤكد أن مجلس الدولة وعن طريق التعديلات التي يضعها على مشاريع القوانين يؤثر على الحكومة، فلا يوضع مشروع قانون أمام البرلمان إلا بعد إدراج تعديلات مجلس الدولة.

---

[1] - أ. صاش جازية، المرجع السابق، ص 49.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 134.

[3] - تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 98-261 على:" يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة".

الفرع الثالث: المرور الإجباري لمشاريع القوانين على مجلس الوزراء

مر حق اقتراح القوانين في الجزائر بتطور تاريخي، وهذا من خلال الدساتير المتعاقبة وذلك من حيث تحديد الجهة صاحبة الحق في ممارسته، ففي ظل دستور 1963 كان حق الاقتراح من سلطات رئيس الجمهورية والبرلمان، وقد سار المشرع الدستوري على هذا النهج في دستور 1976 بموجب المادة 148.

وبحلول دستور1989، ودستور 1996 تغير الوضع حيث أصبح حق الاقتراح متروك بين رئيس الحكومة ونواب البرلمان.

لكن نفس المادة التي أعطت للوزير الأول حق اقتراح مشاريع القوانين، ألزمته بعد إتمام بحثها أن يتقدم بها إلى مجلس الوزراء، وهذا الأمر يعني ضرورة الحصول على موافقة رئيس الجمهورية قبل عرضها على المجلس الشعبي الوطني.

من خلال المركز الذي يحتله رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء، له أن يتحكم في مشاريع القوانين، وله الحرية الواسعة في الموافقة أو الرفض أو التعديل.

فهل يمارس الوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين بمعزل عن رئيس الجمهورية؟.

أولا: مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء

يشكل مجلس الوزراء حجر الزاوية في الدولة نظرا لاعتباره إطار اتخاذ القرارات المهمة، لذا أدمجته الأنظمة السياسية ضمن السلطة التنفيذية ولكن في الكثير من الأحيان دون تحديد اختصاصاته وقواعد سيره[1]، فمجلس الوزراء يعتبر الإطار الأمثل لمناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تهم الأمة، واتخاذ القرارات المناسبة المعتمدة على الجماعية بقيادة رئيس الجمهورية[2].

المقصود بمجلس الوزراء حسب المعيار العضوي، هو ذلك الاجتماع الذي يضم رئيس الجمهورية والوزراء لدراسة أمر سياسي، وبالرجوع إلى المعيار الشكلي هو ذلك المجلس الذي يضم الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية[3].

---

[1] - Richard Moulin,le présidentialisme et la classification des régimes politiques .G.D.J ,paris,1978,p58.

[2] - د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 242.

[3] - د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور1971، دار النهضة العربية، ص 395.

يعود أصل نشأة مجلس الوزراء في الجزائر إلى بعد الاستقلال فقد جرى العمل على تسمية رئيس الحكومة المعين من المجلس الوطني التأسيسي برئيس مجلس الوزراء، وهذا بموجب القانون الصادر في 26 ديسمبر1962 [1].

بصدور دستور1963 أكد ما سار عليه المجلس الوطني التأسيسي، فبإمكان رئيس الجمهورية أن يجتمع بالوزراء في هيئة مجلس الوزراء وذلك بحكم المادة 58 التي تنص على: "يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له، لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية، عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء". فإذا قورنت هذه المادة وفسرت بنصوص أخرى نلاحظ أن مجلس الوزراء عبارة عن جهاز مداولات لا غير[2] والمادة 58 متعلقة بالأوامر فقط، فالمشرع لم يتعرض لهذا الجهاز في نصوص أخرى ليبين إن كان مجال تدخل مجلس الوزراء يتعدى الأوامر، كما أنه لم يتعرض إطلاقا لصلاحياته وسلطاته وكيفية سير العمل بداخله.

بعد ظهور مجلس الوزراء كجهاز قانوني بصدور أمر 10 جويلية 1965 أو كلت له مهمة تسيير أجهزة الدولة بتفويض من مجلس الثورة، وبحكم عدم تحديد مهامه، ورئيس مجلس الثورة هو نفسه رئيس مجلس الوزراء، عادة ما تكون الكلمة الأولى والأخيرة له دون سواه، وللعلم لا ينكر أحد بأن هذه الهيئة التنفيذية بوجه عام تتولى مهمة مناقشة المواضيع الأساسية والهامة التي تتعلق بالدولة والأمة في ذات الوقت وعلى ضوء ذلك تتخذ القرارات تحت إشراف رئيس الدولة، وبالتالي يصدق هذا المبدأ في أغلبية الأحيان بالنسبة للأنظمة التي تستند على وحدة السلطة التنفيذية أو ترتكز على مبادئ النظام الرئاسي[3].

أما دستور1976 فقد أبقى على مجلس الوزراء، وهذا ما نصت عليه المادة 8/111 "رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء..."، ولا توجد مواد أخرى تضمنها دستور1976 تتكلم عن مجلس الوزراء، والسبب يرجع إلى أن هذا الدستور وقع في خلط بين مصطلح الحكومة ومجلس الوزراء[4].

---

[1] - عين المجلس الوطني التأسيسي أحمد بن بلة رئيس للحكومة بتاريخ 26 سبتمبر 1962 وسمي برئيس مجلس الوزراء، فقام بإصدار مرسوم 27 سبتمبر1962 عين بموجبه أعضاء حكومته، وقدم برنامجه في 28 سبتمبر1962 ووافق عليه المجلس الوطني التأسيسي في اليوم الموالي.

[2] - فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 120.

[3] - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته - أحكامه- محدداته، المرجع السابق، ص 54.

[4] - ارجع للمواد 119، 120، 122، والمادة 114 من دستور 1976.

وقد تبنى المشرع في دستور1989 التعددية الحزبية وثنائية السلطة التنفيذية، وتبعا لذلك فقد جاء متضمنا الكثير من المواد التي تتكلم عن مجلس الوزراء، المادة 4/74، والمادة 08، والمادة 113 فأصبح جهاز فعال وذو أهمية في هذه الفترة تحت رئاسة رئيس الجمهورية، حيث يقوم رئيس الحكومة بعرض برنامج حكومته في مجلس الوزراء حتى يتم تعديله وفقا لما يتماشى مع سياسة الرئيس، فهو الذي يقود ويضبط السياسة العامة للدولة، وهو صاحب القرار الوحيد داخل مجلس الوزراء وما على رئيس الحكومة إلا أن يطبق ما توصل إليه رئيس الجمهورية.

تنص المادة 4/77 من الدستور1996 على:" يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى من الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية... يرأس مجلس الوزراء" لقد كرس دستور1996 ما جاء في دستور1989 فقد جعل من مجلس الوزراء مؤسسة فعالة[1] تحت رئاسة رئيس الجمهورية، وبهدف تنفيذ برنامجه يعرض علية الوزير الأول مخطط عمله، من أجل تعديله وفق اختيارات الرئيس وأولوياته بحكم أنه هو رئيس مجلس الوزراء.

من خلال هذه الإطلالة على مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة تبين لنا أن لرئيس الجمهورية مركز قيادي داخل مجلس الوزراء وهذا من خلال رئاسة المجلس، فلا وجود لسياسة حكومية أو نشاط حكومي بمعزل عن الرئيس[2].

فما هي مظاهر تحكم رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء ؟

باعتبار رئيس الجمهورية حاميا للدستور وممثل للشعب منتخبا على أساس برنامج معين عن طريق الاقتراع العام المباشر، كما لا يمكن أن نتجاهل المركز الممتاز الذي يمثله، ولا السلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها[3]، فالرئيس وحده قدرة تقدير كل ما يقدمه الوزراء بالإضافة إلى أن أعضاء مجلس الوزراء تابعين لرئيس الجمهورية من حيث التعيين والعزل وبما أن النظام السياسي الجزائري لا يأخذ بقاعدة التوقيع المجاور فرئيس الجمهورية لن يجد أية صعوبة في اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء، كل هذه الأسباب أدت إلى هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء الذي يكون تحت رئاسته.

---

[1] - نص دستور 1996 على مجلس الوزراء في المواد التالية : 78، 93،79، 94، 95، 119 وكذلك المادة 124.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص604.

[3] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 282.

نبينا لذلك، تظهر هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء من خلال طريقة تعيين أعضاءه وإنهاء مهامهم، إذ تعتبر سلطة تقديرية بيد رئيس الجمهورية، كما خولت له المادة 5/77[1] والمادة 1/70[2] حق تعيين وعزل الوزير الأول وهي صلاحية غير قابلة للتفويض.

إذن فتعيين الوزير الأول تعتبر صلاحية دستورية غير قابلة للتفويض بموجب المادة 5/77 التي لم تقيد رئيس الجمهورية بشروط وقيود مسبقة فله الحرية الكاملة في تعيين وعزل الوزير الأول دون حاجة إلى استشارة هيئة ما، أو حصوله على إذن أو تصريح.

إلا أنه، وباعتبار رئيس الجمهورية مجسد وحدة الأمة والساهر على استقرار المؤسسات في الدولة، ومركز الوزير الأول يعتبر مركز جد حساس في الدولة لهذا يجب على رئيس الجمهورية عند اختيار شخص لهذا المنصب أن يراعي العديد من الأمور في مقدمتها الكفاءة والخبرة التي تجعله قادرا على تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، ويكون قادرا على مواجهة المشاكل في أسرع وقت وبأقل تكلفة، وهذا من خلال الممارسة والتجربة التي يمتلكها.

إن التعددية السياسية والنظام الحزبي الذي سيسفر عنها يتحكم في الواقع في مسألة تعيين الوزير الأول، مما يجعل سلطة الرئيس مقيدة من الناحية السياسية والعملية بأن يختار الوزير الأول من التوجه السياسي السائد في البلاد، فاختيار هذا الأخير من الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية ليكون على رأس الحكومة يضمن تجانس الحكومة من جهة ويراعي اختيارات الشعب من جهة أخرى، لكونه اختار شخص من الحزب الذي نال الأغلبية، وذلك لن يضر الرئيس بل يكمل مهامه.

بالرغم من كل هذا نجد الواقع العملي أثبت أن رئيس الجمهورية غير مقيد بالأغلبية البرلمانية[3]، مادام أنه غير مقيد من الناحية القانونية، فرئيس الجمهورية يختار الوزير الأول بكل حرية، ويصدر من أجل ذلك مرسوم رئاسي بتوقيع منه وحده.

---

[1] - تنص المادة 5/77 على: " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطات والصلاحيات التالية... يعين الوزير الأول وينهي مهامه".

[2] - تنص المادة 1/79 من التعديل الدستوري المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 على: "يعيّن رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول ".

[3] - تم تعيين السيد أحمد بن بتور كرئيس للحكومة وهو لا ينتمي لأغلبية برلمانية بل هو شخص غير متحزب، خير دليل على أن رئيس الجمهورية غير مقيد عند تعينه لرئيس الحكومة، ج ر 93 المؤرخة في 26 ديسمبر1999.

فالوزير الأول لا يمكن له بأي حال من الأحوال أن يناقش رئيس الجمهورية، بل يجب أن يبقى في الحدود التي يريدها الرئيس وحده فهو يتحصل على سلطاته منه هو شخصيا، لأن رئيس الجمهورية هو من يعينه ويستطيع عزله، وسكوت الدستور على كيفية إثارة مسؤولية الوزير الأول والشروط المتبعة في ذلك لخير دليل على أنها مسؤولية تقديرية في يد الرئيس، فهو صاحب السلطة الفعلية داخل السلطة التنفيذية، أو بالأحرى"االدينامو المحرك" لدواليب الدولة[1].

أما بالنسبة لتعيين أعضاء الحكومة فنجد نص المادة 01/79 جعله اختصاص مشترك بين الوزير الأول ورئيس الجمهورية.

فالرئيس الجمهورية تعيين أعضاء الحكومة وإنهاء مهامهم وهم في الوقت ذاته أعضاء في مجلس الوزراء ولم يبقى للوزير الأول سوى الاستشارة وهي بالطبع غير ملزمة لرئيس الجمهورية وهذا يدل على أن دوره في هذه الحالة يكاد أن يكون منعدما، على العكس ما كان عليه قبل تعديل 15 نوفمبر2008 فكان رئيس الحكومة لا يقترح فقط بل يختار الشيء الذي يعني أنه يتمتع بحرية غير مقيدة في ذلك، لكونه يحدد برنامج عمل ويقوم بتنفيذه وهو مسؤول عليه أمام المجلس مما يستدعي حريته في اختيار من يراه كفؤ لذلك[2]، أما عن تعيين وزير الدفاع ووزير الخارجية فهو اختصاص معقود لرئيس الجمهورية وبصفة انفرادية.

دستور1996 لم يقيد رئيس الجمهورية عند تعيينه لأعضاء الحكومة بتوفر شروط معينة بل يكفي أن تتوفر فيهم الشروط العامة من جنسية والسن وتمتعه بالحقوق المدنية والسياسية، أما مسألة الاختصاص فقد أجمعت دراسات علم الإدارة أنه لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبير بالأعمال المنوطة بوزارته، لأن عمله سياسي وإداري[3].

من يملك حق التعيين يملك حق العزل، فيمكن لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام أعضاء مجلس الوزراء والوزير الأول في أي وقت ودون أي قيد، كل هذا سيؤدي حتما إلى تبعية الوزير الأول لرئيس الجمهورية في كل ما يقوم به، وعليه لم يعد الوزير الأول يملك

- كما تم تعيين السيد أحمد أو يحي وزير أول في أول حكومة بعد التعديل الدستوري 2008 وهو لا ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية، مرسوم الرئاسي رقم 08-365 مؤرخ في 15 نوفمبر2008، يتضمن تعيين الوزير الأول، ج ر رقم 64 مؤرخ في 17نوفمبر 2008.

[1] - فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 118.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 600.

[3] - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 1999، ص 94.

صلاحيات أصلية إذ يجب عليه أن يحصل على موافقة رئيس الجمهورية في كل ما يقوم به من وظائف ومهام فصاحب السلطة الأصلية هو رئيس الجمهورية، فلم يعد الوزير الأول يرقى لمرتبة الرأس الثانية للسلطة التنفيذية اللهم من الناحية الشكلية، بقدر ما يمثل شخص يثق فيه رئيس الجمهورية يكلفه بتنفيذ برنامجه[1].

أما الوسيلة الثانية التي تجعل من رئيس الجمهورية القائد الحقيقي لمجلس الوزراء وبدون منازع هي انعدام وجود قاعدة إعادة التوقيع[2].

وبمعنى أكثر وضوحا ودلالة، يجب موافقة رئيس الوزراء أو الوزير المختص أو كلاهما معا على القرارات الصادرة من طرف رئيس الجمهورية داخل مجلس الوزراء، فلا يكتفي في هذه الحالة بالموافقة الشفوية أو الضمنية، وإنما يجب أن تتجسد هذه الموافقة على شكل توقيع كتابي يوضع إلى جانب توقيع الرئيس[3]، والذي يدل على موافقته على القرارات التي أخذها رئيس الدولة، كإنشاء قاعدة قانونية جديدة أو تحويل مهمة من هيئة إلى أخرى[4] فالتوقيع المجاور يدل على وجود توافق بين الرئيس ووزرائه، وبذلك يتحقق التعاون بهدف حسن سير الإدارة العامة.

إن النظام الدستوري الجزائري لا يعترف بقاعدة التوقيع المجاور، فلا دستور1989 ولا دستور1996 تكلما عن إعادة التوقيع، فالمؤسس الدستوري لم يصل إلى قناعة بهذا المبدأ وانصياعه إلى اعتماده كقاعدة دستورية بحكم المقتضيات البرلمانية الرئاسية[5]، وبطريقة غير

---

[1] - أ. حمامي ميلود، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008 مجلة الفكر البرلماني، دورية صادرة من مجلس الأمة، العدد ثلاث وعشرون، جويلية 2009، ص 49.

[2] - فاستنادا للقاعدة التي تقول حيث توجد السلطة توجد المسؤولية ومن أجل غلق باب الحكم المطلق يجب أن يكون رئيس الدولة مقيد من طرف الحكومة، فنجد رئيس الدولة في النظام البرلماني مثلا يقوم باختصاص كثيرة كالاختصاصات الإدارية، والاختصاصات ذات الطابع السياسي، فأي عمل يقوم به الرئيس في النظام البرلماني يجب أن يكون محل توقيع مجاور من قبل رئيس الوزراء أو الوزير المختص، أو أحد منهما على الأقل، باستثناء ما يتعلق بتعيين الوزير الأول وحل البرلمان

بمفهوم آخر نجد النظام البرلماني لا يقر لرئيس الدولة حرية التصرف بمفرده في ما أوكل إليه دون موافقة الإدارة الوزارية، لأن الوزير هو المسؤول أمام البرلمان وأمام الرأي العام فالتوقيع المجاور يحمي الوزير من أن يكون مسؤول مسؤولية مزدوجة، عن سياسته داخل الوزارة وعن سياسة رئيس الجمهورية.

[3] - د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص 243.

[4] - taha talab، du monocephalisme de l'exécutif dans le régime politique Algérien,R.A.S.J.E.P. N 03 septembre 1990 ،p 340.

[5] - د. عبد الله بوقفة، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية بين التعسف والقيد دراسة مقارنة نظرية وطبيعة الدول والحكومات، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 396.

مباشرة أراد المؤسس الدستوري تكريس السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية وبصورة منفردة ويجعل من مجلس الوزراء جهاز تحت سلطته فما عليهم إلا تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.

فرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري يباشر اختصاصات فعلية ولا يقابل هذه الاختصاصات أية مسؤولية، لأن المسؤولية تقع على الوزير الأول والوزراء أمام البرلمان بالرغم أنهم لم يكن لهم سلطة الرقابة المسبقة على تصرفات الرئيس، وبهذا تكون الديمقراطية مزيفة، إذ تقدم الحكومة على أنها (كبش فداء) وتسأل عن أعمال لم تقم بها بل يحرم عليها دستوريا القيام بها فالمسؤولية هنا صورية ومزيفة[1]، وبهذا يملك الرئيس دورا جد فعال داخل السلطة التنفيذية على حساب الوزير الأول، مما ينعكس على مضمون مشاريع القوانين.

ثانيا: إقرار مشاريع القوانين في مجلس الوزراء سلطة تقديرية بيد رئيس الجمهورية

ذكرنا فيما سبق أن حق الاقتراح من اختصاص الوزير الأول حسب نص المادة 119، إلا أن الدستور وفي نفس المادة في الفقرة الثالثة نص على:" تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء".

فحق الاقتراح ورد في الدستور بسم الوزير الأول إلا أن رئيس الجمهورية هو من يمارسه لأن الوزير الأول ملزم بعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، وكما أسلفنا الذكر لرئيس الجمهورية الكلمة الأولى والأخيرة داخل مجلس الوزراء وهو المهيمن الوحيد عليه وهذا من خلال ترأسه للمجلس، وتحكمه في تحديد جدول أعماله وامتلاكه لحق تعيين وعزل أعضاءه، بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية هو من يملك حق التوقيع وبمفرده على قرارات مجلس الوزراء.

وبهذا يستطيع رئيس الجمهورية عند النظر في مشاريع القوانين أن يشارك بفعالية في اختيار مضمونها، وله أن يحدد محتواها عن طريق الاقتراحات والتوجيهات وما هناك من ملاحظات مقدمة من مستشاري الرئاسة، لأن التوسع الرئاسي هنا يمارس من جهة -عمليا- عن طريق الضغط الرئاسي، ومن الجهة الأخرى - نظريا- عن طريق ما له من مركز قيادي أي رئاسة مجلس الوزراء[2].

---

1 - د. رأفت فودة، المرجع السابق، ص 239.

2 - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 135.

ولا يملك الوزير الأول دَفْعا لذلك، إذ ليس بمقدوره تقديم مشاريع القوانين دون موافقة رئيس الجمهورية، ولا شك أن اشتراط وضع توقيع رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين تكون له اليد الطولي في تحديد مضمونه، لأن الاقتراح الحكومي لا يقبل شكلا ما لم يتضمن توقيع الرئيس[1] والقرار النهائي داخل مجلس الوزراء بيده وحده ولا يمكن لأية جهة أن تراقبه، لأن رئيس الجمهورية يشارك في مجلس الوزراء مشاركة بناءة لا صورية، ولا يتقيد بآراء وزرائه لأنها تظل تتميز بالطابع الاستشاري وليس الإلزامي، حتى وإن كان مجلس الوزراء يشارك كهيئة تداولية بنص دستوري[2].

وفي حالة ما إذا قرر الوزير الأول تسجيل مشروع قانون يتعارض مع سياسة رئيس الجمهورية في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني دون المرور على مجلس الوزراء، فهذا يعني أنه قرر القضاء عليه منذ البداية، لأنه لا يحق ذلك من الناحية القانونية حتى وإن كان البرلمان يشاركه ويسانده بالتصويت عليه، إلا أن رئيس الجمهورية سيفرض إرادته إما بإنهاء مهام الوزير الأول أو يسمح للبرلمان بالمصادقة عليه وبعدها يستعمل حق الاعتراض الرئاسي، بإخطار المجلس الدستوري متمسكا بمخالفة المادة 119 من الدستور، لأن المرور على مجلس الوزراء يعتبر إجراء جوهري بتخلفه يصبح القانون باطل ومعيب بعيب الشكلية الدستورية.

الدستور لم يخول لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالقوانين إلا أن هذا الأخير حاضر من خلال مجلس الوزراء، وبهذا يصبح حق اقتراح القوانين إرثا مشتركا بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، بل إن حق الاقتراح هو أحد الحقوق التي يبشرها رئيس الجمهورية عن طريق وزرائه[3] واجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الرأي والمشورة، فرأي الوزراء استشاري ويبقى لرئيس الجمهورية وحده الرأي النهائي، ولا يلتزم بأي رأي من أراء الوزراء فهم مجرد مساعدين غير شركاء لرئيس الجمهورية في ميدان السلطة التنفيذية.

---

[1] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 28.

[2] - Richard Moulin, op.cit p 63.

- ولا بأس أن نذكر في هذا المقام مقولة "إبراهيم لينكون" رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، صرح عندما وجد نفسه أمام مجلس الوزراء على خلاف تام معه سبعة لا، ونعم واحدة، ونعم بالطبع هي الفائزة".

- أنظر : لآري إلونز، ترجمة جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1996، ص 189.

[3] - د. عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 95.

ولكن لماذا جعل المشرع حق المبادرة بالقوانين للوزير الأول ولم يعترف به لرئيس الجمهورية؟

من ابتكارات دستور1989 نقل حق المبادرة باقتراح القوانين من رئيس الجمهورية إلى رئيس الحكومة، لكن الحقيقة تقول أن هذا النقل تم على مستوى النصوص فقط، فاقتراح القوانين هو من اختصاص الوزير الأول اسما، وفعلا من اختصاص رئيس الجمهورية.

تبيانا لذلك، هذا الحق انتقل إلى الوزير الأول نظريا بسبب تواجد المسؤولية الوزارية ولتمكين هذا الأخير من الحصول على أدوات قانونية تُجاري ما جاء به برنامج حكومته.

هذا من جهة ومن جهة أخرى، نجد بأن إيداع مشاريع القوانين التي تحمل لفظ رئيس الجمهورية من شأنه أن يعرض مركزه للنقد المباشر من قبل البرلمانين أثناء مناقشة مبادرته بالتشريع، ومثل هذا الافتراض كان غير وارد في ظل نظام وحدة الحزب أما وضع اليوم مختلف بسبب تبني نظام التعددية الحزبية، إذ تعمل الحكومة والمشرع بالتنسيق بحكم ما لها من تأييد الأغلبية الفائزة في الانتخابات التشريعية، ومن هذا المنطلق يمكن أن يكون رئيس الجمهورية من المعارضة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور لم يحدد المدة الزمنية التي يتم فيها دراسة مشاريع القوانين على مستوى مجلس الوزراء، فرئيس الجمهورية من يترأسه وله المكنة القانونية لاستدعائه للإجماع وهو الوحيد المخول بتحديد المواضيع التي تدرس في اجتماع مجلس الوزراء من خلال موافقته على جدول الأعمال[2]، فبإمكانه أن يحدد المشاريع التي لها الأولوية للنظر فيها ومنحها تأشيرة المرور لتسجيلها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو تنتهي قبل أن تبدأ، ويؤجل الأخرى إلى أجل غير مسمى[3] مما يؤدي إلى تعطيلها، مع العلم أن الحكومة بحاجة مستمرة إلى قوانين جديدة خاصة في الحالات الاستعجالية، من أجل النهوض

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، الجزائر 2001، ص 280.

[2] - في حالة ما إذا كان رئيس الجمهورية يحظى بأغلبية برلمانية فإن المواضيع المسجلة في جدول الأعمال تسجل بصفة آلية، أما في حالة التعايش فإن تسجيل المواضيع يكون بعد أخذ ورد مع أعضاء الحكومة.

[3] - في شهر جويلية 2003 تم تأجيل المشاريع من طرف رئيس الجمهورية المتعلقة بقطاع المحروقات، مشروع قانون الإعلام مشروع قانون الأسرة.

- أنظر: جريدة الشروق اليومي بتاريخ 14 جويلية 2003، العدد 812، ص 03.

بالمؤسسات وتجسيد مخطط عملها، وفي حالة التقصير تسأل أمام البرلمان، لهذا يجب على الوزير الأول أن يقنع رئيس الجمهورية بضرورة دراسة كل المشاريع المدرجة.

إنّ مرور مشاريع القوانين على مجلس الوزراء يعتبر أمر إجباري، من أجل أن يضع رئيس الجمهورية بصمته عليها ويقرر مصيرها، فرئيس الجمهورية يستحوذ على المبادرة بطبيعة الأشياء[1] فهو صاحب السلطة الفعلية التقريرية لكافة القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وهذا ما يجعل الوزير الأول والوزراء خاضعين لسلطة الرئيس وإرادته، واجتماعه بهم قد يكون من باب المجاملة السياسية.

المطلب الثالث: المبادرة بالتعديلات صورة من صور المبادرة بالتشريع

التعديل هو اقتراح تغيير جزئي لنص يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بغرض التصويت عليه وفق إجراءات منظمة ومحددة.

وممارسة حق التعديل، مبادرة فردية وممارسة جماعية، الغاية منه التوصل إلى تغير أو تعديل النص المناقش، ولا يقتصر مجاله على الإطار التشريعي فقط، بل يمتد ليشمل كافة النصوص المدروسة في إطار الإجراءات البرلمانية "مشاريع قوانين، واقتراح قوانين أو التوصيات"[2].

وقد عرف الأستاذ **كامبي** حق التعديل على أنه لب المبادرة بالقانون، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن للبرلمان تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين[3].

يعد حق التعديل أداة ناجعة تحتل مكانة مركزية في إعداد القانون وفي الإجراءات البرلمانية وهو مشتق ومترتب عن المبادرة، فالتعديل ومشروع القانون كليهما يفتقر للقوة القانونية ويبحث عن المصادقة، والاختلاف بينهما لا يعد أن يكون اختلافا شكليا إجرائيا، بمعنى ليس من طبيعة جوهرية، حتى الفرق الموجود بين التعديل الكلي والتعديل الفرعي الفقه

---

[1] - phillippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 8éme édition, 2 delta, 1996, p 526.

[2] - أ. سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري، بحث مقدم في الملتقى الوطني حول موضوع" إشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية"نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2004، ص 4 .

[3] - Jean pierre Camby, le droit d´amendement, R .D. P, N°6, L .G .D . J, paris, 2000, p 1559.

الدستوري لا يوليه أهمية كبيرة، ما دام أنه لا يخرج عن نطاق ممارسة الحق في التعديل، الذي هو صورة من صور المبادرة بالتشريع[1].

لهذا نجد المجتمعات المعاصرة تلجأ بصورة متنامية إلى ممارسة حق التعديل، إذ المشرع الجزائري انتهى منذ البداية إلى إقرار حق التعديل، فجعل حق المبادرة باقتراح التعديلات للحكومة وللنواب على حد سواء[2]، ومن ثم أورد لها أحكام قانونية في النظم الداخلية للبرلمان.

لمجرد قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني للمبادرات الواردة، وإبداء الحكومة ما لها من رأي بخصوص مبادرة النواب تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة المتواجدة على مستوى الغرفة الأولى من أجل دراستها دراسة معمقة وتضع بشأنها تقرير، والذي يكون محل نقاش من طرف البرلمانين.

ويحق للحكومة وللنواب إدخال التعديلات للمبادرة بالتشريع بهدف إثراء النص التشريعي، ومن أجل تهذيب هذه الأداة وضع المشرع مجموعة من الشروط التي يجب مراعاتها عند تقديم التعديلات.

فهل تساهم الحكومة بتقديم التعديلات بنفس الوتيرة التي تقدم بها مشاريع القوانين؟

الفرع الأول: التعديلات عن طريق الجلسات العامة للبرلمان

تكون المبادرة بالتشريع سواء كان مشروع أو اقتراح قانون محل مناقشة وإثراء من طرف البرلمان داخل اللجان المتخصصة أو أثناء الجلسات العامة، وهذا النقاش يترتب عنه تباين في الآراء بين النواب بهدف تحقيق الأفضل وهذا ما يؤدي إلى إثراء النص محل التعديل.

أولا: تعديلات اللجان الدائمة للبرلمان

حسب نص المادة 28 من القانون العضوي99-02 المتعلق بالتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة[3]، يحق للجنة المختصة تقديم اقتراح التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون.

---

[1] - أ. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 54.

[2] - الحكومة الفرنسية في ظل الجمهورية الرابعة كانت تتمتع بحق المبادرة بمشاريع القوانين فقط، ولا تتمتع بحق التعديل، مما أدى إلى ضعفها وعجزها، ولهذا وفي ظل دستور 1958 أقر المشرع للحكومة بحق تقديم التعديلات باعتباره حق تبعي ومترتب عن حق المبادرة.

[3] - تنص المادة 28 من القانون العضوي 99-02 على: " يحق للجنة المختصة، ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته...".

تستدعي اللجنة من قبل رئيسها أثناء الدورة ومن قبل رئيس المجلس فيما بين الدورات[1]، يبدأ عمل اللجنة من تاريخ قبول المبادرات بالتشريع فيقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإحالتها إلى اللجنة المختصة[2]، لكي تقوم بإعداد تقرير بشأنها يعرض في الجلسة العامة، فاللجان المختصة[3] مهمة إذ تعتبر من أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصا واطلاعا من حيث تحضير النص التشريعي فهي بمثابة المخابر التشريعية[4].

وحتى تستطيع اللجنة المتخصصة النظر في مشاريع واقتراحات القوانين يجب أن يتم إرفاقها بالوثائق والمستندات التي لها علاقة بالموضوع، من أجل أن توزع على أعضاء اللجنة بهدف مناقشتها.

وتفريعا على ذلك، مهمة اللجنة تتحدد في أمرين، فمن جانب عليها أن تبلور الرؤية للبرلمانيين بخصوص ما ورد في المبادرة بالتشريع التي هي محل الدراسة، أي تظهر ما لها من غاية ومغزى، ومن جانب آخر للجنة الدائمة أن تبادر باقتراح تعديلات، سواء تعلق أمر ذلك بالشكل أو المضمون، ومن ذلك يتولى مكتبها عرض ما انتهت إليه اللجنة بشكل صياغة جديدة وفق مبررات مدروسة على الجلسة العامة لمجلس الشعبي الوطني[5].

القاعدة العامة تقول أن جلسات اللجنة تكون سرية، أي لا يمكن للجمهور حضورها، غير أنه يمكن للحكومة ونواب المجلس حضور أشغالها ولكن ليس لهم الحق في المناقشة باستثناء الوزير المختص.

نبدأ اللجنة في عملها بالاستماع إلى ممثل الحكومة، في إطار دراسة مشروع القانون ليتبع بعدها بالمناقشة، والتي تكون بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول أن يدافع عن مشروع القانون وذلك بالإجابة عن كل التساؤلات والانتقادات الموجهة إلى المشروع، وفي حالة اقتراح قانون فإن مندوب أصحاب الاقتراح هو من يتولى تقديم عرض حوله وتليه المناقشة.

---

[1] - أنظر: المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[2] - أنظر: المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[3] - اللجان المتواجدة على مستوى المجلس دائمة ومتخصصة تعمل طوال الفترة التشريعية وفي هذا المجال لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات أو التوقيع مع أصحابها، وقد عمم هذا الحكم على أعضاء مكتب المجلس بموجب تعليمة أصدرها المكتب في الفترة التشريعية الرابعة.

- أنظر: المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[4] - Pierre Avril / Jean Gicquel, droit parlementaire, 2eme, édition, Montchrestien, France, p.148

[5] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص156.

وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء الحكومة لهم الحق في حضور أشغال اللجان والاستماع إليهم وأخذ الكلمة متى أرادوا ذلك، وبإمكانهم تغيير رأيها للاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة.

وإلى جانب هذا، يمكن للحكومة أن تطلب من اللجنة الدائمة النظر في مشاريع القوانين بصورة مستعجل، فهذا الإجراء يؤثر على اختصاص اللجنة، بحيث لا يكون لها الوقت الكافي لنظر ودراسة مشاريع القوانين من كل الجوانب، مما يؤدي إلى عدم التوسع في النقاش من طرف أعضاء اللجنة، وبهذا تستطيع الحكومة أن تمرر مشاريع القوانين التي أتت بها وبأخف التعديلات.

وفي المقابل ليس لأعضاء اللجنة حق التدخل كلما أرادوا بل هم مقيدون، ويخضعون لإجراءات خاصة من حيث أخذ الكلمة أي حسب قائمة المسجلين، ومرد ذلك أن رئيس اللجنة المختصة يلجأ إلى عملية تسجيل النواب الراغبين في التدخل بغية تنظيم أشغال اللجنة، ومن ثم بإمكانه أن يحدد مدة زمنية للنائب المتدخل، أي يجب أن يكون كلامه محددا ومركزا كما لا يجوز له الخروج عن الموضوع وإن حصل فبإمكان رئيس اللجنة أن يسحب الكلمة منه، لتكون بذلك مساهمته جد محدودة ومبتورة في مجال إثراء العمل التشريعي الذي هو اختصاص أصيل للبرلمان.

بالرجوع إلى نص المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[1]، تشير إلى أنه يمكن أن تقوم اللجنة المختصة باستدعاء مندوب عن أصحاب التعديل للاستماع إليه، وبالرجوع للواقع العملي نجد مندوب أصحاب التعديل يستدعي دائما لحضور أشغال اللجنة، فبدلا من استعمال الكلمة التي يمكن أن توحي بأن السلطة التقديرية بيد مكتب اللجنة المختصة، كان على المشرع استعمال كلمة تدل على ضرورة حضور المندوب، وهذا من باب إثراء المناقشة داخل اللجنة وبهدف الدفاع عن مبادرة النواب، وإلا أصبح الحق الممنوح للنواب باقتراح التعديلات مُهدر.

---

[1] - تنص المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: " يمكن للجنة المختصة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون، أو التعديل للاستماع إليه".

يساعد[1] اللجنة الدائمة في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الوثائق الضرورية والمعلومات الحديثة وصياغة مشاريع التقارير التي تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية الأعضاء، ثم إفراغها في شكل تقرير تمهيدي في أجل لا يتجاوز الشهرين.

فاللجان تقوم بدراسة النص التشريعي محل المبادرة بعمق وفي جلسات عديدة، وتهتم بالجزئيات الواردة في صلب المواد، لهذا عادة ما تكون التقارير الواردة منها تتسم بالموضوعية والدقة.

وعلى هذا الأساس، فإن التعديلات التي ترجى من اللجنة المعنية، أي التي تبادر بها فيما يخص مشاريع القوانين يجب أن لا تنصب على تغيير النص جملة وتفصيلا[2]، بل يجب أن يمس التعديل النصوص التي هي بحاجة حقيقة إلى التعديل، هذا غير منصوص عليه قانونا لكن أفرزه الواقع العملي.

فإن قامت اللجنة بتغيير النص جملة وتفصيلا فما على ممثل الحكومة إلا أن يثبت بأن مشروع القانون مستوف كل الشروط، وكان محل دراسة من طرف مجلس الدولة ومجلس الوزراء تحت رئاسة رئيس الجمهورية، فإن رأت أن اللجنة الدائمة جردته من مضمونه، فما عليها إلا أن تسحب النص[3].

أما بالنسبة للاقتراح البرلماني فيمكن للجنة المختصة أن تجري عليه تغيرا جوهري[4]، إذا رأت في ضرورة لذلك ويخدم المبادرة البرلمانية ويجعل من النص أكثر تحقيق لأهدافه وأكثر وضوحا من حيث الشكل والجوهر.

يقوم مقرر اللجنة بتدوين كل ما دار في الجلسة من ملاحظات، وأراء ومقترحات، ويعرضه على مكتب اللجنة وممثل الحكومة بهدف إثراءه، ثم يحرر المقرر التقرير التمهيدي

---

[1] - وللجنة الدائمة أن تستدعي أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، وهذا ما نصت عليه المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني :" يمكن اللجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها".

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

[3] - أنظر: نص المادة 22 من القانون العضوي 99-02 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

[4] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 159.

ويعرضه على أعضاء اللجنة للمصادقة عليه بأغلبية الأصوات ويتم تسجيله في جدول أعمال الجلسة، ليقدم من طرف المقرر في الجلسة العامة بهدف المناقشة.

ثانيا: تعديلات الجلسة العامة للبرلمان

بعدما تقوم اللجنة المختصة بتحرير التقرير النهائي عن النصوص القانونية المبادر بها ويتم توقيع التقرير من طرف أعضائها، تقوم بتوزيع نسخة من التقرير على أعضاء المجلس الوطني الشعبي بهدف إطلاع النواب عليه، وتحضير ملاحظاتهم وآرائهم التي يريدونا إدراجها في مشاريع أو اقتراحات القوانين[1]، وتفتح الجلسة العامة ولكن بعدما يكون التقرير التمهيدي تم إرساله لمكتب المجلس وسجل في جدول الأعمال، ويتم إعداد قائمة المتدخلين بهدف السير الحسن للجلسة وتكون جلسة المناقشة علنية وبرئاسة رئيس المجلس أو من ينوبه.

يفتح مجال النقاش، بتدخل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح لتقديم تدخلاتهم بخصوص ما لهما من مبادرة تشريعية، وبعدها يقوم المقرر بتلاوة التقرير التمهيدي الذي يضم مجموعة من الملاحظات وما أدخلته اللجنة المختصة من تعديلات متضمنا رأيها حول مشاريع القوانين والاقتراحات.

---

[1] - ولا بأس أن نذكر أشكال و أصناف التعديل التي قد يرد بها التعديل:

- التعديل بحد ذاته : وهو تعديل ينص على مادة من مواد النص، كأن يأتي هذا التعديل بإلغاء مادة من مواد النص، لهذا يشترط أن يرد متعلق مرتبط بالمواد الواردة بالنص.

- المواد الإضافية : حتى يكون هذا التعديل مقبول يشترط أن يأتي في إطار المبادرة بالتشريع أي مرتبط بالمشروع ككل وليس مرتبط بمادة معينة بذاتها.

لكن الكتّاب يروا أن هذا التمييز ظاهري وصوري فقط، إذ لا يوجد في الممارسة أو في شروط القبول، كما أن المواد الإضافية تقدم دائما من طرف أصحابها على أنه تعديلات بالزيادة فقط.

- الإصلاحات الشكلية: الغاية من هذه التعديلات هي تحقيق الانسجام والتكامل بين النصوص، فالتعديلات الشكلية غالبا ما تنصب على الشكل من حيث الصياغة اللغوية للمشروع، وإزالة الأخطاء الواردة في مضمونها ولا تمس بجوهر الموضوع.

- التعديل الباطني: هو تعديل يرد على تعديل، الهدف منه تغير التعديل الأول، ويشترط فيه أن لا يتناقض مع التعديل الذي ورد من أجله.

بالرجوع إلى نص المادة 61 من القانون العضوي 99-02 نجد بأن التعديلات في النظام الدستوري الجزائري يمكن أن ترد حسب الصنف الأول والثاني فقط، ويترتب عن هذا الكثير من الإشكالات والتعقيدات.

- د. الأمين الشريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 10، 2005، ص 74.

ويستتبع ذلك، بمنح الكلمة للنواب من أجل المناقشة واقتراح واعتماد صياغة جديدة للتعديلات موضوع المناقشة، ثم يتم التفاوض عليها مع الحكومة لوصول إلى اتفاق حولها[1]، وتدخل البرلمانين يكون حسب الترتيب الوارد في قائمة التسجيل التي تم إعدادها بغرض الحفاظ على القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنصوص المقرر لهذا الغرض، فما عليه إلا التقييد بتوجيهات الرئيس وبالوقت المحدد للتدخل، وبموضوع النقاش.

النقاش العام داخل المجلس الشعبي الوطني يدور حول مضمون النص، أي المبادئ العامة التي تحتويه هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتعرض إلى مواد النص من حيث تأسيسها وما لها من حجج، ومن أجل ذلك يستند على مخطط الحكومة وما هو متواجد من تشريعات لكي لا يكون هناك تضارب بين النصوص[2].

السمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني هو تنوع الرؤى السياسية داخله، لهذا عادة ما ينتج عن المناقشة العامة تعدد الأفكار، والتفسيرات، ووجهات النظر بشأن النصوص محل المناقشة وهذا ما يجعل النص محل التعديل ثري بأفكار متعددة.

يقوم المقرر بتدوين كل الملاحظات، والتعديلات الواردة من طرف الحكومة أو النواب بهدف وضع تقرير تكميلي، وبتدخل آخر نائب يقفل باب المناقشة.

ولحين تقديم اللجنة المختصة لتقريرها التكميلي، والذي تضمنه موقفها عن تعديلات النواب إما الموافقة أو الرفض، وفي هذه الحالة الأخيرة لمندوب أصحاب الاقتراح أن يتمسك بتعديله ويعلنه في الجلسة، وقد دلت التجارب المقارنة على أن التعديلات التي تحظى غالبا بالموافقة هي تعديلات الحكومة واللجنة المختصة ونواب التشكيلات ذات التمثيل النسبي المعتبر أحيانا، وأحيانا أخرى تعديلات التشكيلة المشاركة في الحكومة الائتلافية[3].

الفرع الثاني: للحكومة وللنواب حق تقديم التعديلات

لما كان دور التعديلات البرلمانية هام وأساسي في الصناعة التشريعية، فقد أُعتبر حصر المبادرة التشريعية في الحكومة[4] واللجنة المختصة فقط ممارسة غير ناجعة، لهذا نجد المشرع

---

[1] - أ. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 11.
[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 156.
[3] - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 69.
[4] - أ. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 10.

أقر للنواب حق تقديم اقتراحات في شكل تعديلات، لأن التعديلات عادة ما تكون كوسيلة تملكها البرلمانات من اجل ممارسة الضغط على الحكومة.

سواء كانت التعديلات المقدمة صادرة من الحكومة أو النواب، وضع لها المشرع مجموعة من الشروط التي يجب مراعاتها، ومن خلال الاطلاع على هذه الشروط يظهر لنا بأن الحكومة منح لها المشرع مجموعة من الامتيازات على حساب النواب.

أولا: امتيازات الحكومة على النواب عند تقديم التعديلات

لقد أقر المشرع منذ أول دستور إشراك الحكومة والنواب في ممارسة حق تقديم التعديلات يعني هذا أن النائب يكون على حد سواء مع الحكومة واللجنة عند تقديم التعديلات، وربما أراد المشرع من كل هذا تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في هذا المجال، فالتعديل يعتبر إجراء تشريعي ذو أهمية معتبرة وبهذا يمكن للنواب -دون أعضاء مجلس الأمة- أن يشاركوا في صناعة التشريع إلى جانب الحكومة.

غير أنه بالرجوع إلى النظام الداخلي للغرفة الأولى ومواد القانون العضوي، نجدها أدرجت مجموعة من القيود العملية التي يجب مراعاتها عند تقديم التعديلات، ولمجرد الاطلاع على هذه الشروط يتبن لنا أن الحق الممنوح للنائب في مجال التعديلات نظم بطريقة يجعل من ممارسته صعبة وشاقة وغير جادة[1].

إذن المشرع وضع مجموعة من الشروط الشكلية معظمها تقيد أعضاء البرلمان دون الحكومة، ونذكر أولا الشرط الذي أتت به المادة 61 الفقرة 02، التي اشترطت أن يكون التعديل مكتوبا ويأتي بحكم قانوني يخص مادة من المواد الواردة في النص، ويهدف إلى إضافة أو إلغاء أو تعديل حكم من أحكامه، ويجب أن تكون هذه التعديلات مرفقة ببيان الأسباب وبإيجاز مبينة موقع النص محل التعديل وبدقة.

وإلى جانب ذلك، عند تقديم التعديلات من قبل النواب يجب أن تكون موقعة من (10) نائبا يعني هذا ضرورة توفر النصاب القانوني، فالمشرع اعتمد في مجال تقديم التعديلات على مبدأ المبادرة الجماعية، وهو نفس الشرط الوارد في مجال تقديم اقتراحات القوانين، وبهذا يتخلى عن المبادرة الفردية[2]، فهذا الشرط يعتبر قيدا على إرادة النواب وصعب المنال، وعديم الفائدة خاصة

---

[1] - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 28.

[2] - المادة03/46 من نظام المجلس الوطني لا تتطلب ضرورة توفر نصاب معين، أي عدد من النواب لتقديم التعديلات، وفي المقابل نجد المادة 124 من اللائحة النظامية تشترط لقبول التعديل أن يتقدم به 10 نواب.

إذا كان يهدف إلى تغير الجانب الشكلي، ليصبح بذلك ضابطا فعالا مضروبا على إرادة النواب الذين يمثلون الأحزاب المجهرية[1]، خاصة ونحن في مرحلة التعددية الحزبية وظهور المجموعات البرلمانية، والتكتلات داخل البرلمان، إذن شرط عشرة نواب يعتبر شرطا قاسيا، بحيث يجعل من الصعب إحداث تغيير على مشاريع الحكومة.

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السبق، ص 169.

وأما عن المدة المحددة التي يقوم فيها النواب بتقديم التعديلات فهي مدة زمنية جد قصيرة ومحدودة، تقدر بـــأربعة وعشرون (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل[1]، فهي مدة جد قصيرة، لأن النائب يكون ملزم بحضور دورة المجلس وحضور جلسات اللجنة التي يكون عضوا فيها، مع ضرورة تنسيق مهامه مع الكتلة البرلمانية التي ينتمي إليها، كما يقع على عاتقه التزام تبليغ انشغالات المواطنين إلى الجهات المعنية وغيرها من المهام الرسمية والبروتوكولية التي تكون حائلا دون تقديم التعديلات في ظل مدة زمنية تعجيزية.

بالإضافة إلى الأعمال السالفة الذكر، النائب ملزم عند إعداد التعديل بالاطلاع على مختلف النصوص القانونية والدراسات والبحوث والمراجع التي لها علاقة بالموضوع، ومن خلال اطلاعه يمكن أن يستخلص الأهداف والنتائج، ويقدم تعديلات منسجمة وبناءة تتماشى مع التشريع المعمول به، وبهذا يضمن قبول التعديلات.

يستتبع، لا تقبل تعديلات النواب إذا كانت المصادقة عليها تترتب عنها الزيادة في النفقات العمومية أو نقص في الإرادات، فبالرغم من أن المادة 121 من الدستور لم تذكر التعديلات، إلا أنه من يستطيع الأكثر يستطيع الأقل، وطالما أن هذا الشرط وجوبي في الاقتراحات فهو حتمي في التعديلات، لأن هذا الشرط متولد عن ظاهرة عالمية وهي ظاهرة عقلنة العمل البرلماني[2]، فهذا الشرط مقرر أساسا لمصلحة الحكومة.

بالإضافة إلى هذه القيود الخاصة هناك قيود عامة، تتمثل أساسا في ضرورة احترام مجال القانون، ما دام الدستور يحدد المجال التشريعي ويترك ما عدا ذلك للتنظيم[3]، فقبول التعديلات مرتبط بضرورة إدراجها في المجال التشريعي، وإلا ترفض لعدم الاختصاص الموضوعي وللحكومة حق إثارة هذا الدفع.

---

[1] - و هذا ما نصت عليه المادة 61 الفقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- وهذا ما نصت عليه المادة 01/04 من القانون الخاص بتقديم التعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين التي تنص على: "ينتهي أجل إيداع التعديلات وجوبا بعد أربع وعشرون(24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل".

أما المدة المحددة في ظل المجلس الوطني وحسب نص المادة 46تكون خلال الأيام السبعة التي تلي توزيع تقارير اللجان.

[2] - د. الأمين الشريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص 77.

[3] - أنظر: المواد 122، 123 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص على المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، وما عدا ذلك فمقرر للتنظيمات حسب المادة 125 من نفس الدستور.

يتضح لنا من خلال كل ما سبق عدم التوازن بين الحكومة والنواب عند تقديم التعديلات فهناك ميل واضح إلى جانب الحكومة، فالمشرع لم يقيدها بل قرر لها مجموعة من الامتيازات، إذ لها الحق في أن تقدم حجج وتفسيرات لكل ما تقدمت به من تعديلات، ولها حق اختيار الوقت الذي تراه مناسبا للتدخل.

بناء على التحليل العملي تبين لنا، أن التعديلات التي تبادر بها الحكومة تكون محل قبول في حين معظم التعديلات التي يأتي بها النواب تكون محل رفض ويرجع السبب أساسا إلى:

- عادة ما تكون التعديلات التي تأتي بها الحكومة دقيقة ومدروسة بشكل جيد ومنسجمة مع أحكام الدستور والقوانين السارية المفعول، وعند عرضها للنقاش تلق قبولا.

- التعديلات البرلمانية تصدر عن الأغلبية البرلمانية والمعارضة، وبالتالي الأولى غالبا ما تحظى في مجملها بالقبول من قبل الحكومة والمجلس، بناءا على ما هناك من علاقة بين الحكومة والفاعلية، وما للحكومة من مساندة للتعديلات التي تأتي من قبل الأغلبية[1].

حسب نص المادة 05/61 تحال التعديلات من مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المختصة وتبلغ الحكومة ونواب المجلس، وللجنة الحق في استدعاء مندوب أصحاب التعديل للاستماع إليه وله أن يقدم المبررات التي دفعت به وزملائه إلى تقديم التعديلات، فيمكن للجنة أن ترفض التعديل وللحكومة الاعتراض عليه، لكن قرار الفصل يكون في الجلسة العامة عند التصويت على التعديل.

عند المناقشة مادة بمادة، لمندوب أصحاب التعديل الحق في التدخل بصدد كل مادة يحتمل تعديلها، وعند الاقتضاء يتدخل أيضا مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد كل هذا يعرض التعديل للتصويت، وهنا يظهر الامتياز الذي منحه المشرع للحكومة، حيث يعرض تعديل الحكومة أولا للتصويت، ثم تعديل اللجنة المختصة في حال انعدام تعديلات الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، ثم تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده المجلس الشعبي الوطني في حالة انعدام تعديل اللجنة، وفي حالة رفضه تصويت على مادة مشروع أو اقتراح قانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضهما المتتالي[2].

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 17.

[2] - أنظر : المادة 35 من القانون العضوي 99-02 المنظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة.

فهذا التسلسل يسمح للحكومة بالتموقع الفعلي في قلب العمل التشريعي من خلال أخذها لفكرة عامة حول كل التعديلات المقدمة[1]، كما لها حق التدخل لتقديم التعديلات الشفوية إذا رأت أن هذه التعديلات من شأنها أن تحافظ على فحوى النص المقدم من طرفها، وتضمن بقائه أو تعدل النص الذي يتقدم به النواب بما يتماشى مع سياستها.

ثانيا: الدور التشريعي للتعديل

لا شك أن الحكومة تسيطر على مجال المبادرة بالتشريع لما تتميز مشاريع القوانين التي تتقدم بها بجدية أفكارها، وعمق دراستها، ومطابقتها للسياسة العامة المحددة في مخطط عملها[2] فبحكم موقع السلطة التنفيذية يتبين لها جوانب النقص في النظام التشريعي المعمول به، وبهذا تبادر بمشاريع القوانين تماشيا مع المتطلبات الراهنة، بالإضافة إلى أن سلطتها تمتد إلى النظر في اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب فلها حق الاعتراض عليها، وذلك في حالة عدم تطابقها مع القوانين السارية المفعول وتناقضها مع سياسة الحكومة، بالإضافة إلى ما لها من اختصاص في المجال التنظيمي.

فالحكومة نادرا ما تلجأ إلى استعمال حق التعديل فيما يخص النصوص التي تبادر بها، بل تستعمله من باب إثرائها وتوضيحا لها، لهذا نجد التعديلات وسيلة تملكها البرلمانات للضغط على السلطة التنفيذية، وأحيانا فرض رأيها عليها في الحالات الغير مخالفة للقانون[3].

بما أن النواب ليس في مقدورهم أن يبادروا بالتشريع بشكل مستمر لأسباب عملية وأخرى قانونية، فهم يستندون وبشكل كبير على تقديم التعديلات، فبواسطة هذا الحق يمكنهم أن يقوموا باقتراح صياغة جديدة للنص القانون حتى وإن كان مقدم من طرف الحكومة، وبهذا يساهم النائب بطريقة غير مباشرة في إنتاج التشريع، فيضع بصمته على كل القوانين التي تصدر من البرلمان من خلال التعديلات.

فاستعمال حق التعديل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني يعتبر وسيلة غير مباشرة في إعداد القوانين، إذ تكون الحكومة ملزمة أمام البرلمان بتقديم كل التوضيحات والمبررات التي دفعتها إلى إدراج التعديلات على النص موضحا الغاية من ذلك، وهي الكيفية التي تعرف بالتعديل الاستفهامي الشائعة الاستعمال، والتي يشبهها الملاحظين بالجناح القانوني الذي يسير

---

1 - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 28.

2 - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري – نشأته - أحكامه - محدداته، المرجع السابق، ص 83.

3 - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 337.

في أروقته سلع متنوعة(مفاوضات واستفسارات، تحديد، تصويب، مستجدات[1]) يستعمل البرلمانيون هذه الطريقة بشكل مستمر، وبأسلوب متنوع بتنوع القوانين محل الدراسة، فإذا لم يستطع النائب استعمالها كطريقة للتشريع ربما يستعملها كوسيلة للعرقلة، فيلجأ إلى التوسع في استعمال التعديلات بهدف تأجيل المصادقة عليها وفي الوقت ذاته تكون الحكومة مضطرة لإدراج بعض المعطيات المقترحة من طرفهم.

والممارسة العملية تبين ذلك، حيث تم تقديم 112 طلب تعديل بخصوص القانون العضوي الأساسي للوظيف العمومي المقترح من طرف الحكومة في1999، و106 طلب تعديل بخصوص مشروع القانون العضوي الأساسي للقضاء الذي سجل أثناء دراسته عام2000، كما تم تقديم بخصوص قانون المالية لسنة 2005، 108 تعديل.

وقد تم خلال الفترة التشريعية السادسة تقديم 2165 تعديلا مقترح من النواب واللجان الدائمة، وقد تم إدراج 339 من هذه التعديلات في الصياغة النهائية المصادق عليها.

من خلال هذه المعطيات تبين لنا حجم لجوء نواب البرلمان إلى استعمال التعديلات، لأنها تعتبر بمثابة رقابة برلمانية يمارسها على اقتراحات الحكومة، وتضمن له المشاركة في صناعة القانون.

---

[1] - أ. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 11.

المبحث الثاني:

دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي

لم يعد دور الحكومة يقتصر على حق المبادرة بمشاريع القوانين، بل أصبحت تتدخل في كل المراحل التي تمر عليها النصوص القانونية، فلها دور فعال لدرجة تحكمها في هذه الإجراءات وبهذا أصبح البرلمان لا يمارس عمله التشريعي منفردا.

تبيانا لذلك، الحكومة تشارك في تحديد جدول أعمال البرلمان -الذي يعد مفتاح العمل التشريعي داخل البرلمان وأداة تنظيم وسير عمله- فلها أن تقوم بترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تريدها، ولها الحق في تعديله متى رأت في ضرورة لذلك، وهذا ما يمكنها من توجيه العمل التشريعي بما يخدم مخطط عملها، على حساب البرلمان.

بالإضافة إلى هذا، للحكومة حق التدخل على مستوى المخابر التشريعية للبرلمان التي تقوم بمهمة فحص ودراسة النصوص التشريعية، لتكون بواسطة ممثليها(الوزراء أو الأعضاء الذين ينتمون إلى المجموعات البرلمانية والتي تكون في حالة توافق مع أعضاء الحكومة) شريك في المناقشات التي تكون على مستوى اللجان المتخصصة، وبهذا تتمكن من تمرير مشاريع القوانين التي بادرت بها وبأخف التعديلات.

ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تقوم الحكومة بمتابعة مسار النص التشريعي، فلها حق حضور جلسات المناقشة على مستوى البرلمان ولها حق التدخل دون أي قيد، على عكس النواب الملزمين باحترام مجموعة من القيود، بل المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك وخول للحكومة امتياز آخر من شأنه أن يجعلها شريكة حقيقة في إنتاج التشريع ويزعزع سيادة البرلمان في القيام بالمهام التي تعد من صلاحياته أصلا، فلها أن تطلب اللجوء إلى طريقة التصويت بدون مناقشة.

كما تتحكم الحكومة في حل الخلاف القائم بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فالوزير الأول هو المخول الوحيد قانونا لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وله حق عرض النص المقترح من طرف اللجنة، لكن دون أن يحدد المشرع المدة الزمنية التي يتقيد بها في كلتا الحالتين مما يعطي له الحرية الكاملة في تحديد الوقت الملائم لاستدعائها وعرض نص الصلح على البرلمان، وهذا ما يؤدى لا محال إلى القضاء على فكرة صيرورة العمل التشريعي.

المطلب الأول: تفوق الحكومة على البرلمان في إعداد جدول أعماله

إن سر نجاح أية مؤسسة متوقف على مدى قدرتها بما لديها من مشرفين على تنظيم الأعمال المنوطة بها وبهذا تحقق كل ما هو مسطر ومحدد في برنامج عملها، ولهذا حتى تستطيع الهيئة التشريعية أن تقوم بكل مهامها بصورة منتظمة ومضطردة يجب أن تقوم برسم مخطط لأعمالها مبني على الترتيب والتصنيف، لأن عدم القيام بذلك يؤدي إلى إهمال بعضها وعدم التعرض للأخرى.

إن عملية إعداد جدول الأعمال تخضع لعدة اعتبارات قانونية وسياسية وفنية، والبرلمان باعتباره ممثل للشعب ملزم بتحقيق الفعالية والأخذ بكل هذه الاعتبارات، وأمام تزايد مهامه قد يصعب عليه ذلك، ومع تطور الدولة وتراجع مبدأ الفصل بين السلطات على أساس مبدأ التعاون والتعاضد بينها، أصبح البرلمان غير حر في وضع جدل أعماله.

فالمشرع أقحم الحكومة عند وضع جدول أعمال البرلمان بحجة تجسيد مخطط عملها الذي تم التصويت عليه من البرلمان والذي لا يعدو أن يكون إلا تجسيدا لبرنامج رئيس الجمهورية فتحولت مهمة الحكومة من مشارك إلى محدد لجدول الأعمال حسب الأولوية التي تراها.

أقر الدستور للبرلمان بالسيادة الكاملة في مناقشة النصوص التشريعية والمصادقة عليها لتمتد هذه السيادة إلى تحديد وضبط ورسم مخطط عمله وفق ما يتماشى مع نشاطه والمدة المحددة لذلك، لكن إشراك الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان أدى إلى تقيد سلطته، لأنها هي من يقوم بتحديد الإطار التشريعي للبرلمان عند رسم جدول الأعمال، ولها الحق في تعديله دون أعضاء البرلمان.

بما أن الحكومة هي صاحبة الأولوية في تحديد جدول أعمال البرلمان فما هي انعكاسات ذلك عليه؟

الفرع الأول: ضبط جدول أعمال البرلمان من أولويات الحكومة

نتناول في هذا الفرع مفهوم عام عن جدول أعمال البرلمان، وبعدها نحاول أن نبرز كيفية تدخل الحكومة في تحديد الأولويات التي تتطلبها السياسة العامة، بهدف إعطاء مكانة أسمى لمشاريع القوانين.

أولا: تحديد جدول أعمال البرلمان

جدول الأعمال هي أداة يتم من خلاله تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ومناقشة وتصويت من طرف البرلمان، فهي طريقة فنية بواسطتها يستطيع البرلمان أن يقوم بالمهام المنوطة به خاصة أنه مقيد بمدة زمنية محدودة، إذ له دورتان مدة كل دورة (4) أربعة أشهر على الأقل[1].

فجدول الأعمال هو الذي يقرر مصير أي نص تشريعي إما أن يأتي للمجلس للمناقشة أو يبعد ويهمل وتتجاوزه الأحداث[2].

فهو ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة[3]، وعليه فجدول الأعمال هو ذلك العمل الذي تباشر المؤسستان (البرلمان والحكومة) من أجل تقييم مجموعة المواضيع والمسائل المعروضة على بساط النقاش، ومن ثم تتولى الهيئات إعداد برنامج محدد في الزمان للمناقشة والتصويت على المواضيع المطروحة[4].

ويظهر جدول الأعمال بأنه إجراء شكلي وبدون فائدة، ولكن في الحقيقة هو إجراء جوهري ومفتاح لأي عمل تشريعي داخل البرلمان ويعتبر ركيزة للحياة البرلمانية، وعلى هذا الأساس عند تحديد جدول الأعمال هناك العديد من الأمور الفنية التي يجب مراعاتها، في مقدمتها عامل الوقت إذ نجد دور البرلمان محدد بفترة زمنية معينة، كما هو حال أغلبية البرلمانات في العالم، لهذا عند تحديد جدول الأعمال يجب الأخذ بعين الاعتبار هذه المدة، وبالتالي لا يجوز التداول في مبادرة تشريعية ثانية قبل الانتهاء من الأولى، كما أنه لا يمكن رفع جلسة دون الانتهاء من جدول الأعمال المحدد لذلك الانعقاد[5]، لهذا يجب على واضعي جدول

---

[1] - أنظر: المادة 118 من دستور 28 نوفمبر 1996 التي تنص على أن يعقد البرلمان دورتين عاديتين كل سنة ومدة الدورة الواحدة أربعة أشهر على الأقل.

وهو ما أكدته بالفعل المادة 04 والمادة 05 من القانون العضوي99 -02. إذ تنص المادة 05 على أن يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف على أن تبتدئ دورة الربيع في اليوم الثاني من شهر مارس، وتبتدئ دورة الخريف في اليوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، وحددت الحد الأقصى لكل دورة بخمسة 05 أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 439.

[3] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 350.

[4] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأته - أحكامه - محدداته، المرجع السابق، ص 112.

[5] - المرجع نفسه، ص 116.

الأعمال مراعاة هذه المدة، مع ضرورة مراعاة أعمال اللجان التي تأخذ هي الأخرى وقتا للنظر في المبادرات التشريعية.

ضف إلى ذلك النائب يعتبر ممثل الشعب على مستوى البرلمان لذا عادة ما يكون على اتصال دائم مع دائرته الانتخابية، ومشاركته في مختلف الأعمال البروتوكولية والرسمية، من اتصال بالهيئات المتواجدة على مستوى الدائرة والولاية بهدف تبليغ انشغالات المواطنين، لذا يجب على البرلمان عند وضع جدول الأعمال أن يأخذ بعين الاعتبار هذه الظروف التي يمر عليها عضو البرلمان.

وتحديد جدول الأعمال لا يتوقف على ترتيب المواضيع التي يتطلب على ممثلي الشعب مناقشتها والتصويت عليها -الأمور الفنية- وإنما ينطوي على مضمون أبعد من ذلك يتلخص في تحديد الجانب السياسي، أي اختيار إطار معين يترتب عليه توجيه وفقه العمل التشريعي للبرلمان[1].

إذن فالعملية التشريعية أو جدول الأعمال هو تحديد للإطار العام لنشاط سياسي معين، وهذا ما يدفعنا إلى القول أن من يقوم بتحديده يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيد[2] بما هو محدد لصالحه.

فبالرغم من أهمية جدول أعمال البرلمان إلا أن الدستور والقانون العضوي 99-02 لم يحددا مضمونه، وإنما تكفل بذلك كل من النظام الداخلي للمجلسين[3]، حيث أشارا بأنه **يتضمن النصوص التي تم إعداد تقارير بشأنها،** من طرف اللجنة المختصة، فتتولى كل لجنة وفي إطار اختصاصها دراسة مشاريع واقتراحات القوانين وتعد بشأنها تقرير يسمى بالتقرير التمهيدي،

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 113.

[2] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 351.

[3] - أنظر: نص المادة 2/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني:" يتضمن جدول الأعمال:
مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.
اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.
الأسئلة الشفوية.
المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور وللقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ولهذا النظام".
- كما تنص المادة 2/53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على:
النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية،
الأسئلة الشفوية،
المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور وللقانون العضوي المذكور أعلاه والنظام الداخلي".

والذي يساعد على إبراز بعض النقاط الغامضة في النصوص محل الدراسة، وتبادر اللجنة من خلاله بمجموعة من التعديلات، فبمجرد إرسال النصوص التشريعية إلى اللجنة يتم إدراجها مباشرة في جدول الأعمال فالإدراج في هذه المرحلة ليس إلا مجرد مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي.

كما يتضمن مجلس الأعمال **الأسئلة الشفوية**[1]، وهي وسيلة إعلامية ورقابية للنواب حول تصرفات الحكومة، وهو تصرف بموجبه يطالب نائب توضيح حول نقطة[2] وقد تكون الأسئلة الموجهة من أعضاء البرلمان للحكومة شفوية أو كتابية حسب المادة 134 من الدستور، لكن المادة 55، والمادة 53 من النظام الداخلي للمجلسين على التوالي أشارت إلى الأسئلة الشفوية والتي تودع عشرة (10) أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لدى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، ويتم إدراجها في جدول الأعمال ويكون عضو الحكومة ملزم بالإجابة عليها.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن يتضمن، **أعمال المسائل المختلفة** طبقا للدستور والقانون العضوي والنظام الداخلي للمجلسين، ويقصد بذلك أنه يمكن أن يتم إدراج أية مسائل تناولها الدستور أو القانون العضوي أو النظام الداخلي.

إن وضع جدول أعمال البرلمان لا يتم بصورة اعتباطية وإنما يكون ذلك وفق مرحلتين فالمرحلة الأولى وهي مرحلة الإعداد والتي تكون على مستوى كل مجلس، حيث يتولى هيئة الرؤساء التابعة لكل مجلس وضع جدول أعمال أولي والذي يتضمن المسائل التي سيتم دراستها ومناقشتها على مستوى المجلس، ولكل مجلس في هذه المرحلة الاستقلالية التامة في إدراج كل ما تراه مناسبا وفق الأولوية التي تراها ضرورية، وعند الاقتضاء يمكن لهيئة الرؤساء أن تستشير هيئة التنسيق[3].

---

[1] - أنظر: نص المادة 19 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على: " تخصص جلستان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها".

[2] - Gerard Bourdeau, le contrôle parlementaire, documentation d'étude de droit constitutionnel et institutionnel politique, N° 14, 1970, p 25.

[3] - تنص المادة 02/50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على: " علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس المجلس الشعبي الوطني مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق، عند الاقتضاء في المسائل المتعلقة بما يأتي 1- جدول الأعمال".
- كما تنص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: "زيادة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية تستشار هيئة التنسيق في المسائل التالية : جدول أعمال الجلسات".

تبدأ المرحلة الثانية لإعداد جدول الأعمال عند بداية كل دورة تشريعية، فيجتمع ممثل الحكومة ومكتب الغرفتين في مقر المجلس الشعبي الوطني من أجل ضبط وتحديد المضمون النهائي لجدول الأعمال.

ثانيا: أولوية الحكومة في ترتيب المواضيع

لقد تكفل القانون العضوي 99-02 من خلال أحكامه بتنظيم وضبط جدول أعمال البرلمان وهذا، من خلال المواد16، 17، 18 منه.

تبيانا لذلك، عند بداية كل دورة برلمانية وبمقر المجلس الشعبي الوطني يجتمع مكتب المجلسين مع الحكومة بهدف وضع جدول الأعمال، هذه الأطراف تجتمع كلها وتشارك في إعداد مخطط عمل البرلمان، دون تغليب طرف على أخر، ولكل واحد كلمته في هذا الشأن فلا يمكن الانتهاء من وضع جدول الأعمال من دون موافقة هذه الأطراف.

نستشف من كل هذا أن للحكومة مكانة مماثلة لأعضاء مكتب الغرفتين، بالرغم من أن جدول الأعمال هو أداة يملكها البرلمان بهدف تنظيم وتسيير المسائل الداخلية له، وبالتالي كان من المفروض أن يكون البرلمان هو صاحب الاختصاص الوحيد عند تحديد مضمونه بصورة منفردة.

جدول الأعمال يعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين مؤسستين أو عامل صراع أو تأثير مؤسسة على أخرى[1]، لهذا نجد الكثير من الدساتير تنص على ضرورة إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال من باب التشاور والتنسيق بين المؤسستين فقط، لكن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك، فمن خلال نص المادة 16 من القانون العضوي99-02 جعل ترتيب المواضيع في جدول الأعمال يكون حسب الأولويات والأهداف المسطرة من طرف ممثل الحكومة في مخطط عملها، وعليه يظهر لنا مدى تدخل الحكومة في المسائل التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان.

إذن الكلمة الأولى والأخيرة عند تحديد وترتيب جدول أعمال البرلمان للحكومة، هذا ما يؤدي إلى دعم مركزها على حساب البرلمان، الذي يعتبر الحلقة الضعيفة عند ترتيب مخطط عمله بحكم أنه لم يعد السيد في تسيير أعماله[2].

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 351.

-Lavroff, le système politique français, Dalloz paris, 1975, p 458.

[2] - Philippe Ardant, op. ct, p 526.

أصبح للحكومة دور جد فعال وبإمكانها أن توجه النشاط البرلماني بما يخدم سياستها، فهي تملك القدرة والمكنة لإدراج المشاريع التي ترغب في مناقشتها، ولها أن تستبعد اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب وبصورة نهائية، وعلى هذا المستوى من الطرح أثبت الواقع العملي أن رأي الحكومة هو الأرجح، أي دون الأخذ برأيها ينشل العمل البرلماني.

ولعله يرجع أمر ذلك إلى أنها تقوم بالمبادرة بمشاريع القوانين، ولها أن تتابع مسار النصوص التي بادرت بها، ولن يكون ذلك ممكنا، إلا عن طريق إشرافها على كافة مراحل العملية التشريعية وفي مقدمتها جدول الأعمال، وبهذا تعمل على تسبقيها على حساب مبادرات النواب وما على مكتبي المجلسين إلا التقييد بما تمليه عليهما الحكومة، وهذا ما يجعله في خضوع شبه تام لها ويجعل من مشاركته في وضع جدول الأعمال شكلية.

فجدول أعمال البرلمان يجب أن يكون وليد تفاهم بين هذا الأخير والحكومة، لكن هذا لا يعني وجود توازن بين الهيئتين، فالواقع أثبت أن الاتفاق لكي يتجسد يجب على طرف من هذه الأطراف أن يتنازل على جزء من حقوقه، وبهذا تنازل البرلمان على حق من حقوقه -الإشراف التام على وضع جدول أعماله - لصالح الحكومة.

وسياقا لذلك، يتطلب ذلك حدوث تفاهم بين المجلس والحكومة، حيث أن عدم التوصل إلى ذلك يؤدي إلى تأجيل مناقشة ودراسة المواضيع، ومن ثم يفتح الباب على مصرعيه أمام السلطة التنفيذية للتشريع عن طريق الأوامر[1]، وبهذا تنفرد بالإنتاج التشريعي على حساب صاحب الاختصاص الأصيل.

إن مسألة وضع جدول الأعمال ومن له الحق في ذلك أصبح مشكلة في وجه البرلمانات فإن كان محددا من قبل الحكومة استحال على البرلمان التعرض لمواضيع غير راغبة فيها، ونفس النتيجة تتحقق في حالة ما إذا كان للحكومة الحق في ترتيب المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، فهذا الوضع يسمح لها بمنع البرلمان من مناقشة قضايا أخرى قبل الانتهاء من تلك المدرجة على جدول الأعمال، وهو ما يمكن الحكومة في نفس الوقت من تأجيل المواضيع التي لا تريد مناقشتها إلى ما لا نهاية[2].

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأته - محدداته - أحكامه، المرجع السابق، ص 113.

[2] - د. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، الجزائر، ص 204.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة لا تعدو أن تكون منفذة لتعليمات وتوجيهات رئاسية، فالأمر يمتد بالضرورة إلى جدول أعمال المجلس، فالحكومة ومن خلال تدخلها في ترتيب المواضيع تسعي إلى تجسيد برنامج رئيس الجمهورية، الذي يتدخل بطريقة غير مباشرة في تحديد الإطار التشريعي، بهدف تنسيق وتسيير سياسة البلاد وترتيب المواضيع حسب الأولوية التي تتطلبها تلك السياسة.

الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان[1]، هي المعنية بتمثيل الحكومة عند تحديد جدول أعمال البرلمان، لهذا يجب على الوزارة وبهدف المساهمة في جدول الأعمال أن تقوم بالتنسيق المسبق مع الوزارات المختلفة والجهات الحكومية المعنية بمشاريع القوانين التي ستودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالتنسيق المحكم مع هيئات الغرفة المعنية وخاصة منها هيئة الرؤساء والتنسيق[2].

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات فنجد المادة 18 من القانون العضوي 99-02 تنص على:" يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها" أي أن الحكومة تتدخل أيضا عند إعداد جدول أعمال جلسات كل غرفة، إلا أن الأمر أقل حدة لو قورن بمسألة تحديد جدول أعمال الدورة، حيث نجد الحكومة في هذه الحالة تستشار فقط من طرف مكتب كل غرفة .

---

[1] - حسب نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي 04/98 المؤرخ في 18 جانفي1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4 الصادرة في 28 جانفي1998.

الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان عادة ما يكون شخصية سياسية متميزة تحظى برضي وتقدير القوى السياسية الفاعلة سواء في الأغلبية أو المعارضة، لأن دوره لا ينحصر فقط في إدارة الإجراءات التشريعية لصالح الحكومة وهي مسألة حساسة ومعقدة عمليا ولكن دوره يتعدى ذلك إلى تحقيق غاية أساسية هي تمرير كافة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة لتنفيذ مخططها بتذليل الصعوبات وتطويع المعارضة وكسب تأييد كل الأطراف لسياسة الحكومة عن طريق الإقناع والحوار.

للاطلاع أكثر ارجع إلى:

- د. فوزي أوصديق، فصول دستورية، الجزائر، دار الخلدونية، 2012، ص ص. 29-31.
- د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص33.
- أ. مزود أحسن، الفصل بين السلطات في دستور 1996، المرجع السابق، ص 24.

[2] - محمد أرزقي نسيب، بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها : رئيس الجمهورية والحكومة، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر2000، ص 96.

إذن فتحديد جدول أعمال الجلسات سلطة تقديرية تعود لكل مجلس واستشارة الحكومة في هذه الحالة يتوقف عند حد التشاور دون اشتراط التقييد بالرأي، وهذا من باب تنسيق عمل الحكومة مع الغرفتين.

لهذا يمكن القول بأن التشاور مع الحكومة عند تحديد جدول أعمال الجلسات على الرغم من معناه القانوني الضيق إلا أنه حسب وجهة نظرنا، ينبغي إعطائه المفهوم السياسي الذي يخدم التكامل والتنسيق بين الحكومة والسلطة التشريعية[1].

برجوعنا إلى المادة 55 الفقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تحدد لنا مضمون جدول الأعمال، يتبن لنا بأن المشرع قرر للحكومة امتياز آخر بالإضافة إلى حق ترتيب المواضيع، نجد بأن ترتيب المواضيع في جدول الأعمال يكون بأسبقية مشاريع القوانين وبعدها الاقتراحات التي أعدت تقارير بشأنها، فهذه الأسبقية تجعل مشاريع القوانين محل دراسة مؤكدة من البرلمان، أما الاقتراحات فمصيرها مجهول، وربما تنقضي الدورة دون دراستها وتؤجل للدورة المقبلة.

وتأسيسا على ذلك، حملت نفس المادة استثناء يؤكد على تفوق الحكومة على البرلمان عند تحديد جدول الأعمال فلقد نصت على: " لا يمكن تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسة إذا لم يتم توزيع تقرير اللجنة قبل ثلاثة أيام (3)عمل على الأقل من تاريخ هذه الجلسة **يستثني مشروع قانون المالية من هذه الإجراءات**".

يستشف من هذا، أنه تم استثناء قانون المالية من إجراءات التسجيل في جدول الأعمال أي أن إدراجه في جدول الأعمال لا يتوقف على تقرير اللجنة بل له أن يمر مباشرة إلى المجلس لمناقشته بعد تسجيله، وفي ذلك مطلق التفضيل على أي اقتراح برلماني بل وحتى على أي مشروع حكومي، ورغم منطقية هذا الإجراء بالنظر إلى أهمية قانون المالية، إلا أن في ذلك إهمال للجنة ومن خلاله للبرلمان[2]، وهذا ما يؤدي إلى زيادة تفوق الحكومة على البرلمان، فكلما تقرر امتياز للحكومة اعتبر قيد على البرلمان، وهذا ما يكشف لنا غياب صاحب الاختصاص الأصيل، لهذا يمكن القول أن مهمة البرلمان أصبحت تتمثل أساسا في مراقبة الحكومة لا التشريع لها.

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 353.

[2] - ثامري عمر، المرجع السابق، ص 104.

ولعل هذا الرأي يتأكد أكثر عند دعوة البرلمان من أجل عقد دور غير عادية، حيث تستأثر السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الجمهورية بتحديد جدول أعمال هذه الدور، وهذا ما نصت عليه المادة 02/118 من دستور 1996 بقولها: " يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية.

ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني، تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله"، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم رئاسي يدعو فيه البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، مُضمّنا هذا المرسوم جدول أعمال هذه الدورة محدد ومرتب وفق أولويات الرئيس بغض النظر عن الجهة صاحبة المبادرة.

إذن جدول أعمال البرلمان يصبح في الدورات غير العادية عملا رئاسيا، فما على البرلمان إلا التقييد بما جاء فيه، مما يجعله عند الاجتماع بهدف الدراسة والمناقشة ملزم بالمنهجية المدرجة من طرف الرئيس، وهو ما يجسد تبعيته للسلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدي إلى فقدان التوازن بين السلطتين لصالح هذه الأخيرة.

الفرع الثاني: الدور الثانوي للبرلمان عند ضبط جدول أعماله

على ضوء ما تقدم، للحكومة دور جد فعال عند تحديد جدول أعمال البرلمان، حيث خصها القانون العضوي بسلطة ترتيب المواضيع حسب الأولويات التي تراها.

فجدول الأعمال المحدد يمكن أن يكون محل تعديل، لكن من جانب الحكومة وحدها دون أعضاء البرلمان.

وبما أن أول عمل للسلطة التشريعية يتم ضبطه تحت رعاية الحكومة وتعديله مقتصر عليها وحدها، فهذا يشكل قيد على البرلمان، والأكيد سيؤدي إلى انعكاسات سلبية عليه.

أولا: للحكومة حق تعديل جدول أعمال البرلمان

تظهر أهمية جدول الأعمال من خلال أنه أول عمل للسلطة التشريعية، فبعد افتتاح جلسات البرلمان يتم تقديم جدول أعماله بهدف تحديد المسائل التي يجب دراستها، لكي يتحدد الدور الذي يوضع فيه أي مشروع في جدول الأعمال، وما يترتب عليه من نجاح أو فشل[1]، لكن

---

[1] - د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط 01، لبنان، 1995، ص ص. 220-212.

جدول الأعمال عادة ما يتم إدخال عدة تعديلات عليه أثناء الجلسات، لهذا نجد مواقع النصوص المدرجة تتغير عند إدراج مواضيع جديدة.

فهل للبرلمان السلطة الفعلية عند تعديل جدول أعماله أم الأمر يعود للحكومة؟.

الأمر لم يتوقف على ما نصت عليه المادة 16 من القانون العضوي 99-02 السابقة، بل أضافت المادة 17 من نفس القانون، حكم آخر يؤكد على أولوية مشاريع القوانين على الاقتراحات حيث نصت على: "يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاليته.

عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية ".

إذن يمكن للحكومة أن تقوم بإدراج تعديل وتغيير على جدول الأعمال، وعند إيداعها لمشروع قانون لها أن تلح على استعجاله، وبهذا يتم مباشرة إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية، وهو مشروع قانون لم يكن مسجل لا في جدول أعمال الدورة ولا في جدول أعمال الجلسة.

إذن القانون العضوي 99-02 لم يكتف بإعطاء الحكومة تحديد جدول أعمال البرلمان وفق الأولويات التي تراها، عند تحديده لأول مرة، بل أقر لها بحق تعديل جدول الأعمال الذي تم وضعه بعد الاتفاق بين الأطراف الثلاثة، ومن ثم يفترض في الحكومة أن تضع كل ما تريد مناقشته من مسائل في بداية الدورة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن حالات الاستعجال من الأمور التي تدعو إلى تعديل جدول أعمال البرلمان، إلا أن المشرع لم يحدد لنا هذه الحالات، ما يعني أن إرادة المشرع اتجهت إلى القول بأن توفر عنصر الاستعجال من عدمه يخضع للسلطة التقديرية للحكومة وحدها، والواقع العملي أثبت بأن الحكومة تقوم بتسجيل مشاريع قوانين جديدة بحجة استعجالها.

و السؤال الذي يطرح نفسه لماذا حصر المشرع حالة الاستعجال في مشاريع القوانين دون الاقتراحات؟

إن المكانة الأسمى والمركز المتميز الذي تتمتع به الحكومة، وذلك من خلال استحواذها على رسم جدول الأعمال وإدراج تعديلات عليه، لم يتم إقرارها بموجب الدستور، وإنما تم

---

[1] - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمّة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، د ط، 2009، ص 83.

تكريس هذا التفوق بموجب القانون العضوي99-02 والقوانين الداخلية للمجلسين، وبهذا أبعدت نفس القوانين البرلمان على بسط سيادته من حيث وضع جدول أعماله.

إذن لمجرد التصريح باستعجال قانون ما، يتم إدراجه في جدول الأعمال حتى وإن كانت الدورة على وشك النهاية، وقد يؤدي هذا إلى تمديدها، ما يجعل من المجلس آلة في يد الحكومة تشغلها كيفما تشاء لإنتاج القوانين[1].

فالحكومة غالبا ما تعمل على إدراج مواضيع جديدة ضمن جدول الأعمال تحت عنوان الاستعجال بهدف تحقيق غرضين:

أولا: تمرير ما لها من مشاريع بصورة سريعة حتى لا تنصب عليها التعديلات البرلمانية اللازمة[2]، الشيء الذي يحرم النواب من الحق في التعديل والحق في تحضير المناقشة[3]، حيث أن إدراج مشاريع القوانين لم تكن محددة من قبل في جدول أعمال البرلمان، يؤدي إلى ظهور حالات اضطرابية في عمل البرلمان ويؤثر على مجرى العمل التشريعي، وعلى هذا يتم اللجوء إلى عقد دورة استثنائية أو تمديد ذات الدورة من أجل إكمال ما تبقى في جدول الأعمال من مسائل.

عند إقرار الحالة الاستعجالية، يجري العمل التشريعي على نحو من السرعة، وعادة ما يترتب على هذا الاستعجال فقدان الدقة والنجاعة، ومن ثم يمكن أن لا يحصل الإلمام بالموضوع محل الدراسة من قبل البرلمان، وهذا الوضع يُمكِّن الحكومة من تمرير ما لها من مشاريع بتعديلات طفيفة والسبب في ذلك الظرف الزمني القصير الذي لا يسمح بأن تنصب على تلك المسائل الدراسة الوافية[4].

ثانيا: تلجأ الحكومة إلى إدراج المشاريع المصبوغة بصفة الاستعجال، بهدف استبعاد اقتراحات القوانين التي لا ترغب في صدورها كقوانين، أو تبقيها في الانتظار إلى حين دراستها في الدورات المقبلة، مثل هذا الحق يمكن تسميته بحق الاعتراض، والذي يسمح للحكومة أن تعارض مناقشة مشروع أو اقتراح ما بمجرد إعطاء أولوية لمشروع أو اقتراح آخر[5]، وبهذا

---

[1] - د. الأمين الشريط، خصائص تطور النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 439.

[2] - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 82.

[3] - الأمين شريط، خصائص تطور النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 439.

[4] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 57.

[5] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 439.

تتمكن من إعطاء الأولوية لمشاريعها في الدراسة، وتكون في الوقت نفسه قد غيرت من مضمون جدول الأعمال حسب مخطط عملها وحاجاتها.

وترتيبا على ذلك تتحول السلطة التشريعية إلى هيئة تابعة للسلطة التنفيذية تشغلها كيفما تشاء، فلها أن تقوم بضبط جدول الأعمال حسب الأولويات التي تراها وتغيره بإدراج نصوص جديدة متى استدعت الضرورة ذلك.

بالإضافة لذلك وحسب نص المادة 26[1] من القانون العضوي 99-02 للحكومة أن تطلب إدراج أو تسجيل أي مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات في حالة تأخر اللجنة المختصة عند دراسته و تحضير تقرير بشأنه في الأجل المحدد، وهو شهران من تاريخ الشروع في دراسته، ويقتصر دور البرلمان في هذه الحالة بتقديم رأي غير ملزم للحكومة.

من خلال القراءة المتأنية للقانون العضوي المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان والأنظمة الداخلية للمجلسين، لم نعثر على ما يشير إلى أن أعضاء البرلمان يحق لهم طلب تعديل جدول أعمال المجلس، ولا يستطيعون حتى مناقشة التعديلات التي تبادر بها الحكومة.

وعلى هذا الأساس تستطيع الحكومة إلزام المجلس، رغم إرادته أن يناقش ما لا يرغب فيه من مشاريع، مما يجرده من صلاحية دراسة المشاريع وحتى الاقتراحات بالكيفية التي ترضيه، فيعرض النص على النواب بدون تقرير وبدون تحضير للمناقشة، ونحن نعلم بأن الحكومة تراقب وبدقة عمل اللجان فتُلزمها بما ترى[2].

إن تعديل جدول أعمال البرلمان يكون بطلب من الحكومة، معناه التعديل يكون متماشيا مع رغبة السلطة التنفيذية، ومرد ذلك أنها تبادر بالتشريع أي مشاريع القوانين ومن ثم لها حق ترتيبها كما لها حق إدراج تعديلات عليه وفق المبتغى الذي تريده ومتى رأت في ضرورة لذلك.

ثانيا: امتيازات الحكومة عند ضبط جدول أعمال البرلمان يقيد من دوره

إن جدول الأعمال يعد مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهداتها السياسة العامة للدولة، وفي نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة وتوجيه العمل

---

[1] - أنظر: المادة 26 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على:" يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة".

[2] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 440.

البرلماني في الإطار الذي يناسبها[1]، وذلك من خلال الامتيازات التي تتمتع بها عند رسم جدول أعمال البرلمان، فلها حق ترتيب المواضيع حسب مخطط عملها وحاجاتها، ولها إدراج تعديلات على جدول أعمال الدورة الجارية في حالة الاستعجال، أو بناء على طلبها وموافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسات الذي لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقرير في أجل شهرين، وبالتالي تتفوق الحكومة على صاحب الاختصاص الأصيل وهذا ما يؤدي إلى زيادة فارق الهوّة بين البرلمان والحكومة، وبالتالي تقييد دور البرلمان أكثر، ومن مظاهر تقيد البرلمان نذكر ما يلي:

- تدخل الحكومة في الأمور التنظيمية والإجرائية لعمل البرلمان، وذلك من خلال تحديدها لجدول الأعمال وفقا لترتيب الأولويات التي تريده، ما يكشف لنا حجم تدخل الحكومة في عمل البرلمان، خاصة عند رسم مخطط عمله بالرغم من أهمية وحساسية عملية إعداده لكونه يتضمن عمل خاص بسير العمل التشريعي خلال الدورة التشريعية، وبالتالي فمن يقوم بتحديده (أي الحكومة) يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيد.

- تعود كلمة الفصل عند ترتيب وتنظيم جدول أعمال البرلمان للحكومة وممثلها، هذا ما يؤدي إلى استبعاد اقتراحات القوانين التي لا تريد صدورها كقوانين، أو إبعاد المواضيع التي يريد أعضاء البرلمان مناقشتها وإصدارها، وقد تعمل على تأجيل مشاريع القوانين لدورة غير عادية ويتم التصويت عليها بحجة أن الأمور مستعجلة، وهو ما يؤكد انعدام استقلالية البرلمانية.

- يجب على اللجان المتخصصة على مستوى البرلمان أن تسهر على دراسة نصوص القوانين المحالة إليها، وتعد بشأنها تقرير يوضح وتتضح من خلاله هذه النصوص، حتى يتمكن البرلماني من الاهتداء بها أثناء المناقشة، ومن جهة أخرى يجب على اللجان أن تعمل على تقديمه في الوقت المحدد قانونا، حتى لا تعطي فرصة للحكومة للجوء إلى تعديل جدول أعمال الدورة وإحداث إرباك داخل الجلسات، وبالتالي دراسة النص من طرف النواب دراسة سطحية دون تحضير مسبق.

- سيطرة الحكومة على جدول الأعمال يقلل من مبادرة أعضاء البرلمان، فإحساسهم بأن المبادرة التي تأتي من طرفهم تكون دائما مستبعدة من الدراسة، والأولوية لمشاريع ذات الأصل

[1] - Philippe Ardont , Op, Cit, p551.

الحكومي، يجعلهم أكثر سلبي، وهذا ما يؤدي إلى غيابهم وعدم حضور الجلسات وقتل روح المبادرة لديهم، مما يؤثر سلبا على مردود المناقشة وتراجع عمل البرلمان بصفة عامة.

- يجب العمل على التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الأعمال على الأقل بمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في إطار جدول أعمال تكميلي، يمثل متنفس للعمل البرلماني، إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية وفرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي تضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشا لتطوير المبادرة البرلمانية[1].

يتجلى لنا مما سبق أن دور البرلمان مقيد وأصبح مجرد هيئة لتقديم الاستشارة، ومؤسسة تابعة لما تمليه السلطة التنفيذية من رغبات، وهذا عن طريق سيطرتها على جدول الأعمال وتحكمها الواضح في ترتيب المواضيع وتغييرها[2]، إذ تشارك وبفاعلية في تحديد وضبط مفتاح العمل التشريعي بل وتتحكم فيه بما يخدم سياستها العامة بنجاح دون عرقلة، وبذلك تكون السلطة التشريعية لا تملك كامل الصلاحيات من أجل القيام بتحديد جدول أعمالها.

المطلب الثاني: تواجد الحكومة عند فحص القانون ومناقشته والتصويت عليه

للحكومة تواجد أثناء عملية فحص ودراسة النصوص القانونية على مستوى اللجان البرلمانية المتخصصة، وذلك عن طريق المشاركة في أشغال هذه اللجان، كما يمكنها أن تشارك في أشغال هذه اللجان بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق إقامة علاقات تحاورية بينها وبين الكتل البرلمانية المؤلفة للجان الدائمة، والتي تنتهي في غالب الأحيان بالتوافق، وكل تأثير على المجموعات البرلمانية يشكل تأثير على اللجان وبالتالي على البرلمان ككل.

بالإضافة إلى مساهمة الحكومة عند دراسة القانون وفحصه، فهي تشارك أيضا في الإجراءات التشريعية إلى مراحل متقدمة جدا، يتضح ذلك من خلال الدور الذي تلعبه عند عرض مشاريع واقتراحات القوانين على مجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لمناقشتها والمصادقة عليها فلها حق التدخل أثناء المناقشة متى أرادت ذلك.

وتظهر هيمنتها أكثر من خلال تحديدها لطريقة التصويت المناسبة لها.

الفرع الأول: مشاركة الحكومة في مرحلة الدراسة والفحص

---

[1] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 242.

- Pierre Avril / Jean Gicquel, Op, Cit, p 105.

[2] - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 34.

تدخل مهمة دراسة وفحص القوانين في صلب نشاط اللجان الدائمة المتخصصة باعتبارها تمتاز بالكفاءة والتقنية، لأنها تجمع في ثناياها برلمانين ذوي اختصاص، فاللجان تلعب دور المخابر التشريعية داخل البرلمان[1]، حيث تسجل في جدول أعمالها كل المسائل التي هي محل الدراسة سواء كانت مشاريع أو اقتراحات وتتداول بشأنها في إطار مجال اختصاصها.

فمسألة مشاركة أعضاء الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة النصوص القانونية تدخل في إطار العلاقة البحتة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فحضور أعضاء الحكومة والاستماع إليهم يكون بناء على طلب اللجنة أو بناء على طلبهم.

للحكومة أن تتدخل في سير أعمال اللجان عن طريق التوافق الذي يكون بين التشكيلة السياسية المؤلفة لها والتشكيلة السياسية التي تتشكل منها الكتل البرلمانية، إذ تلعب هذه الأخيرة دور فعال في تعيين أعضاء اللجان الدائمة.

أولا: التدخل المباشر للحكومة في عمل اللجان الدائمة للبرلمان

يقوم البرلمان بمهامه التشريعية عن طريق اللجان الدائمة، التي تقوم بدراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بشكل معمق، وتعد بشأنه تقرير يكون محل مناقشة.

وقصد المواكبة الدورية لمجمل نشاطات الدوائر الوزارية ذات الصلة بمهام اللجنة الدائمة يمكن لهذه الأخيرة عقد جلسات استماع مع الوزراء المعنيين الاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي ضمن كل دائرة وزارية على حدا، وكذلك الإلمام بالبرامج المسطرة على المستوى القطاعي (الدائرة الوزارية المعنية) بالإضافة إلى نقل انشغالات المواطنين (الهيئة الناخبة) لاسيما الأكثر حساسية منها إلى المسؤول الأول عن ذلك القطاع، بما يمكن اقتراح الحلول الفورية للمشاكل المتوجة لتلك الانشغالات[2].

بالإضافة إلى ضرورة حضور أعضاء الحكومة جلسات اللجان الدائمة من أجل الانشغالات سالفة الذكر، تشارك الحكومة في دراسة النص القانوني بصورة جلية ويكون ذلك في حالتين:

---

[1] - د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 11.

[2] - أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع عشر، 2007، ص 48.

الحالة الأولى: يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة[1]، وذلك بطلب من اللجنة الدائمة يوجه إلى الوزير الأول، حيث يتكفل بإرسال هذا الطلب رئيس الغرفة التي تنتمي إليه هذه اللجنة، ويسبق هذا قيام رئيس اللجنة بترتيب المسألة مع الوزير خصوصا من ناحية التوقيت كما يتضمن الطلب ذكر اسم الوزير وتحديد التاريخ والساعة والمكان[2].

تبيانا لذلك، تقوم اللجان البرلمانية بإعداد تقرير حول النصوص القانونية المحالة عليها من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة، مع ضرورة مراعاة اختصاص كل لجنة وحسب جدول أعمالها، حيث تتكفل بدراسة وتحليل النص المحال إليها وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة به، وفي هذا المقام وفي إطار جدول أعمالها وصلاحياتها يمكن لها أن تستمع لممثل الحكومة، وعادة ما يكون الوزير صاحب المشروع، أو يكون مضمون النص مرتبط بتلك الوزارة.

تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع أولا إلى عرض ممثل الحكومة، وتليها مناقشة عامة بين أعضاء اللجنة قصد الاستفسار على بعض النقاط الغامضة في مشروع الحكومة خاصة إذا علمنا بأن المشاريع التي تبادر بها الحكومة عادة ما تُرفقها بوثائق إيضاحية تتميز بالنقص، وعدم ذكر الأسباب بشكل جلي، لذلك يعمل أعضاء اللجان على توجيه العديد من التساؤلات، والتي يحاول من خلالها ممثل الحكومة الدفاع عن وجهة نظر الحكومة، حتى تتمكن اللجنة في الأخير من تكوين قناعة حول مشروع القانون، وفي الأخير تقوم اللجنة بتسجيل الملاحظات واستنباط الاستنتاجات وصياغة الاقتراحات.

إن جلسات الاستماع هذه إذا ما تكرست واقعيا، وفق برامج محددة وطروحات متميزة يمكن أن يوثق الصلة بين الجهاز التنفيذي والتمثيل الشعبي أيما توثيق، بل وتنمي الروح الجماعية وروح المسؤولية وآلية التشاور، بما يمكن من اجتياز أية عقبات أو أحداث قد تصادف

---

[1] - أنظر: المادة 27 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على: " للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع، في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها، إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك. يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة".

[2] - بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد التاسع جويلية 2005، ص 80.

العمل الحكومي في إطار تلك الدائرة الوزارية المعنية وهكذا يتكرس العمل بفاعلية عبر هذه البوابة البسيطة والسهلة بل والمتاحة في أن واحد[1].

بالرجوع إلى نص المادة 01/27 من القانون العضوي 99-02 نجدها تنص في الأخير على: "يمكن الاستماع إلى أعضاء الحكومة **كلما دعت الضرورة** إلى ذلك" يفهم من نص المادة بأن اللجنة الدائمة يمكنها أن تستدعي ممثل الحكومة في حالة الضرورة، لكن الذي يلفت انتباهنا المشرع لم يحدد لنا المقصود بحالة الضرورة، فهل تقوم هذه الضرورة في إطار إجراءاتها التشريعية أم خارجها؟

الأمر إذن متروك للجنة الدائمة عند تقرير حالة الضرورة، ولا يمكن أن ينكشف هذا الغموض إلا عن طريق الممارسة العملية.

تبيانا لذلك، يمكن للجان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ومسؤولي القطاعات وممثلي المؤسسات الأخرى لتقديم في إطار الضرورة عرض حول قطاعاتهم المختلفة وحول مدى انجاز وتطبيق القوانين التي تمت المصادقة عليها، للمساهمة في تقديم الاقتراحات والتوصيات المفيدة للحكومة حولها أو حول مواضيع أخرى تبرز أهميتها من خلال النقاش والطرح الواضح والجريء وذلك من أجل إعطاء أعمال المؤسسات الدستورية المصداقية والشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول، وكذلك تقدير مردودية الأداء التشريعي، ونجاعة العمل التكاملي التنسيقي لتحقيق دولة الحق والقانون[2].

إن الغموض الذي جاءت به المادة 01/27 فيما يخص مصطلح الضرورة تجعل للوزير المختص السلطة التقديرية في حضور أشغال اللجنة أو عدم الحضور، وله أن يتمسك بانتفاء صفة الضرورة وبالتالي عدم الحضور، وإن كان هذا مستبعد.

- أما **الحالة الثانية** التي يمكن من خلالها لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة على مستوى البرلمان بغرفتيه، يكون بطلب من الحكومة الذي يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة.

أي أن حضورهم على مستوى اللجان في هذه الحالة يكون بناء على رغبتهم، لأن الوزير لن يتمكن من تمرير مشاريع القوانين إن لم يكن طرفا في المناقشات التي تدور على مستوى

[1] - أحمد طرطار، المرجع السابق، ص 48.

[2] - حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998، 2004، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، ص ص.211-212.

اللجان المتخصص، إذ يسعى إلى إقناع أعضاء اللجنة بالمشاريع التي تقدم بها والدفاع عنها، ويدعم تدخله بتفسيرات ومعلومات وحجج وأرقام وتعاليق وملاحظات، حيث يمكنه ذلك من التأثير على الرأي داخل اللجنة المختصة[1]، وبإقناع اللجنة تضمن الحكومة مرور المشاريع التي أتت بها بدون مشاكل ولا عراقيل، لأن التقرير الذي تعده اللجنة الدائمة من شأنه أن يؤثر على البرلمان ككل وهذا عند عرضه للمناقشة العامة.

إذن ليس للجان الدائمة استقلالية من حيث تحضير النص التشريعي وعلة ذلك تكمن في الحضور الدائم للحكومة، لكونها تعد شريكا للبرلمان في إنتاج العمل التشريع، ومن هذا المنطلق يصبح بإمكان الوزير المعني بوصفه ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة داخل اللجان متى أراد ذلك من أجل دعم وجهة نظر الحكومة[2].

وتبرير تدخل أعضاء الحكومة أو من ينوب عنهم على مستوى اللجان الدائمة المتخصصة على مستوى البرلمانات أساسه عدم وجود فصل بين السلطات، وكل القرارات تتخذ فيها بالاتفاق مع المجموعة وعن طريق التراضي[3]، ولهذا تعد السلطة التنفيذية شريكا أساسيا عند دراسة وفحص مشاريع القوانين على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة.

تنتهي المناقشة على مستوى اللجان الدائمة بتحرير تقرير تمهيدي من طرف المقرر، في أجل لا يتجاوز شهران من تاريخ الشروع في الدراسة، والذي يكون قد حاز على موافقة اللجنة.

في الأخير، نقول بأن المشرع منح للحكومة امتياز حضور أشغال اللجان الدائمة للبرلمان والتي تعد بمثابة المخابر التشريعية على مستوى البرلمان كما منح لها حق التدخل كلما أرادت ذلك وعلى نقيض ذلك نجد تدخل أعضاء البرلمان محدود ومحصور بمدة زمنية، وبهذا يكون للحكومة نفوذ قوي داخل البرلمان، إذ تعد شريكا أساسيا عند دراسة وفحص مشاريع القوانين على مستوى اللجان البرلمانية.

ثانيا: التدخل غير المباشر للحكومة على مستوى اللجان الدائمة

---

[1] - د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري - نشأته – أحكامه - محدداته، المرجع السابق، ص 78.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 160.

[3] - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 441.

قبل تطور الأحزاب السياسية كان النواب مستقلين عن بعضهم البعض، إلا أن تطور هذه الأحزاب أدى إلى جمع منتخبي الحزب ذاته ضمن مجموعة برلمانية[1].

وعلى هذا الأساس، نجد بأن اللجان الدائمة على مستوى غرفتي البرلمان تتشكل لمدة سنة قابلة للتجديد بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية حسب عدد المقاعد المحصل عليها، والمفروض أن المقاعد المتبقية توزع على النواب غير مسجلين في أية مجموعة[2].

إذن فالمجموعات البرلمانية هي التي تؤلف اللجان الدائمة، وذلك طبقا لقواعد التمثيل النسبي لكل كتلة برلمانية مجموعة من المقاعد حسب نسبة عدد أعضائها مقارنة بعدد أعضاء اللجان الذي يختلف من لجنة إلى أخرى ومن مجموعة إلى أخرى، فالحكومة تؤثر في عمل اللجان عن طريق التوافق الذي يحصل بين أعضاء الحكومة وأعضاء المجموعات البرلمانية المشكلة للجان.

فالمجموعات البرلمانية هي مجرد اجتماع لمجموعة أعضاء غرفة برلمانية معينة بقصد توحيد مواقفهم السياسية في نشاطهم البرلماني، وليست من هياكل الدولة[3].

إذن فالعلاقة بين الأحزاب السياسية والمجموعات البرلمانية ليست بعلاقة قانونية، ولكنها علاقة سياسية بحتة، لأن المجموعات تضم نواب يمثلون الأمة جمعاء ولهم وكالة عامة، وهم أعضاء مؤسسة عليا من مؤسسات الدولة، بينما الأحزاب هي جمعيات سياسية خاصة، توجد خارج هياكل الدولة لكنها تستطيع عن طريق قوانينها وقواعد الانضباط فيها أن تفرض وجودها على المجموعات المنتمية إليها[4].

---

[1] - كان ظهور المجموعات البرلمانية في فرنسا سنة 1914 حين ظهرت فيها الديمقراطية الليبرالية حيث تضمن المجموعات البرلمانية تنسيق العمل بين منتخبي الحزب الواحد، وتختلف هذه الكتل البرلمانية باختلاف نوع الحزب، فإذا كان الحزب مرن فإنه يعطي الحرية للنواب أثناء الاقتراع كما يشاء وهو غير ملزم برأي المجموعة البرلمانية، أما إذا كان الحزب من النوع الجامد فإنه يفرض على منتخبيه أن يصوتوا في نفس الاتجاه .

- أنظر: موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، 1992، ص. ص 77–78.

[2] - د. مسعود شيهوب ، المرجع السابق، ص 12.

[3] - وهذا ما تم تأكيده من المجلس الدستوري بموجب رأي رقم/ 8 ر . ق . ع /م. د 1999/ المؤرخ في 21 فيفري1999، وذلك بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج ر رقم 15، المؤرخة في 09 مارس 1999 .

[4] - د. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000، ص 34.

لكن لأعضاء البرلمان تشكيل هذه المجموعات على أساس الانتماء الحزبي ولكن بمراعاة مجموعة من الشروط، التي تكفلت المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بتحديدها[1].

للمجموعات البرلمانية كامل الحرية في وضع قوانينها الداخلية المنظمة لعملها وعلاقتها مع أعضائها، إلا أن الممارسة العملية أثبتت بأنه غالبا ما يتم تحديدها من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها، وبعد اعتماده يوضع تحت تصرفها الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب مع عدد أعضائها ضمانا لحسن سير عملها.

تساهم المجموعات البرلمانية وبشكل كبير في الحياة البرلمانية وخاصة في أداء الوظيفة التشريعية، لهذا اعترفت لها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بمجموعة من الاختصاصات نورد منها ما يلي:

- المشاركة في تعيين أعضاء اللجان المختلفة.
- المشاركة في تحديد جدول أعمال الدورة والجلسات.
- مشاركة رؤسائها في ندوة الرؤساء أو هيئة التنسيق.
- ضبط نظام الأسئلة الموجهة للحكومة.

تساهم المجموعات البرلمانية بشكل فعال في تسير وتنظيم الحياة البرلمانية إلا أن النظام الداخلي لكلا الغرفتين لم يتطرقا إلى نوعية العلاقة التي تربطها مع الحكومة، بالرغم من أن الواقع يثبت بأن المجموعات البرلمانية تدخل في علاقات سياسية مع الحكومة، وهناك علاقة تحاورية بينهما تستهدف التقريب في وجهات النظر بإيجاد قواسم مشتركة ومرسومة خدمة للمصلحة العامة وترقية للعمل البرلماني والحكومي[2].

إذن للحكومة أن تمرر مشاريع القوانين المعروضة على اللجان الدائمة وبأخف التعديلات وهذا عن طريق أسلوب الحوار وقيامها بعملية إقناع متواصلة لأعضاء البرلمان بمشاريع قوانينها إذ تحقق هذا الإقناع عن طريق الاحتكاك المباشر بالمجموعات البرلمانية التي توجه أعضائها في عملية التصويت على مستوى اللجان، وكل هذا يحتاج إلى تفاوض ومساومة

---

[1] - للاطلاع أكثر: ارجع إلى المواد من 51 إلى 54 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد من 49 إلى 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[2] - إبراهيم بولحية، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور 1996، الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان ص 85.

وكوسلة وغير ذلك مما يطلبه سوق السياسة بين الوزير والمجموعات البرلمانية[1]، فهذه الأخيرة لها موقع مهم وفعال في إطار العمل التشريعي داخل البرلمان، لهذا يمكن اعتبارها جزء من السلطة التشريعية وكل تأثير عليها يعد بمثابة تأثير على البرلمان ككل.

إذن بإمكان الحكومة أن تقوم بتكوين علاقات مباشرة وغير مباشرة مع المجموعات البرلمانية ونوعية هذه العلاقة يضفي عليها طابع غير محدد وغير رسمي إن لم نقل يحولها أحيانا إلى علاقات شخصية[2]، فهي تعد العين الساهرة على حماية مصالح الحكومة داخل اللجان، إذ تعمل على تمرير مشاريع القوانين بأخف التعديلات وبما يتماشى ونظرة الحكومة وسياستها العامة، لتكون السلطة التنفيذي بذلك قد استغلت جميع التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان[3].

---

[1] - د. الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، وقائع اليوم الدراسي حول "القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد وتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة" بين النص والواقع، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يوم 23 أكتوبر 2001، ص 30.

[2] - سليم قلالة، علاقة الحكومة بالبرلمان، الملتقى الوطني حول علاقة الحكومة بالبرلمان....، المرجع السابق، ص113.

[3] - Dider Maus, Le parlement sous «V République» P.U.F Que sais-je? Presse Universitaire de France, 1ère édition 1989, p 20.

الفرع الثاني: مساهمة الحكومة عند مناقشة القانون والتصويت عليه

رأينا أن الحكومة تشارك وبفاعلية أثناء عملية الدراسة والتحليل على مستوى اللجان الدائمة وبعد الانتهاء من عملية الفحص يجب أن تكون كل المشاريع واقتراحات القوانين محل المناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، وذلك وفقا لتنظيم معين مع ضرورة مراعاة بعض القيود الواردة في القانون العضوي والقوانين الداخلية للغرفتين.

تتم عملية التصويت بمراعاة مجموعة من الإجراءات والمراحل تختلف باختلاف طريقة التصويت، فهل للحكومة تواجد أثناء عملية المناقشة والتصويت أم أنها تجري في منأى عنها؟.

أولا : تنظيم حق التصويت وأحكامه

يعتبر التصويت إجراء أساسيا وجوهريا في انجاز العمل التشريعي إذ بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب، التي تعتبر نافذة لمجرد إصدار ونشر النص إذا نال الموافقة[1].

لقد تكفل القانون العضوي 99-02 والقوانين الداخلية للمجلسين بشأن البناء القانوني الخاص بعملية التصويت، وذلك بتحديد شروطه وإجراءاته والقيود الواردة عليه، لأن التصويت يتخذ أشكالا متعددة ويتم وفق طرق معينة، ولا يستطيع أن يؤدي الغرض التشريعي إذا لم يتوفر فيه النصاب القانوني المحدد، فهو يقوم على مجموعة من القواعد النظامية نورد منها ما يلي:

يعتبر **التصويت حق شخصي**[2]، لهذا يجب أن يأتي الإجراء بناء على التمعن والتبصر فيما سيصوت عليه البرلمان، وعلى هذا يجب أن يدرك البرلماني ما يمكن أن يترتب على ذلك من صدور تشريع لا يخدم الصالح العام المشترك[3].

ولكي يكون التصويت مبني على الشفافية والمصداقية يجب أن يمنح البرلماني كامل الحرية عند ممارسته لهذا الحق، بعيدا عن كل الضغوط، وبناء على قناعة شخصية.

إذا كانت القاعدة العامة تقرر بأن التصويت حق شخصي، إلا أنه يمكن أن يرد عليها استثناء وهو التصويت بالوكالة[4].

---

[1] - د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 356.

[2] - أنظر: المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 183.

[4] - وهذا ما تم تأكيده بموجب المادة 03/36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بنصها على: " في حالة غياب نائب في المجلس الشعبي الوطني، يمكنه أن يوكل أحد زملائه نيابة عنه".

وعلى نقيض ذلك، المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تجعل من الوكالة وجوبية عند غياب أحد الأعضاء، وذلك بنصها على: " غير أنه في حالة غياب عضو من مجلس، يجب أن يوكل أحد زملائه للتصويت بالوكالة".

لم يحدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة الحالات التي يجوز فيها التصويت بالوكالة، غير أنه يمكن استعمال الوكالة من طرف أعضاء البرلمان في حالات محددة تتمثل أساسا في: حالة ما إذا كان مشغولا بمهام مؤقت، أو في حالة المرض، ظرف خاص.

أنماط التصويت المحددة قانونا:

لكي يعبر أعضاء البرلمان عن أراءهم بخصوص ما يعرض عليهم من مشاريع أو اقتراحات يجب أن يتبع طرق وأشكال متعددة، تتمثل أساسا في التصويت بالوقوف أو الجلوس، التصويت برفع اليد، التصويت العلني العادي والتصويت على المنصة، والتصويت السري والإلكتروني.

المشرع الجزائري جعل من أسلوب التصويت مرتبط بطبيعة الموضوع، فإذا كان مرتبط بالأشخاص فالتصويت سري[1]، و إذا كان مرتبط بالقانون فالتصويت علني، فبالرغم من بساطة هذه الطريقة وشيوع استعمالها، وتميزها بالسرعة في التعبير عن رأي أعضاء البرلمان، إلا أنها تسبق حرجا لهم، حيث يكون النائب تحت رقابة حزبه، خاصة عند اتخاذ الحزب موقفا اتجاه قانون ما هذا ما يدفع بالنائب إلى التصويت دون أن تكون لديه قناعة شخصية وبالتالي لن يعبر صوته عن رأيه الحقيقي.

ومن هذا المنظور، يكون التصويت العلني محل ظن، وعليه يتوجب العمل بالتصويت الإلكتروني لعل هذا وحده الذي يضفي الجدية على عملية التصويت، وما في ذلك من صدور النص على قرينة من الصدق لكون التصويت في الواقع يعبر عن النظرة الشخصية للبرلماني[2].

بالإضافة إلى هاتين الطريقتين يتم اللجوء إلى أسلوب آخر وهو الاقتراع العام النسبي، حيث ينادي على النائب باسمه من أجل إبداء رأيه حول الموضوع بالقبول أو الرفض أو الامتناع وتعتبر هذه الطريقة أكثر إحراجا وتعقيدا.

[1] - يتم اللجوء إلى هذا النوع من التصويت عند التصويت على رئيس المجلس، وعند تشكيل اللجان ومكاتبها.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص128.

وتجدر الإشارة إلى أن مكتب كل غرفة هو من يتولى تحديد نمط الاقتراع، وذلك بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية.

القيود الواردة على عملية التصويت:

إن التصويت على القوانين يتطلب مراعاة مجموعة من القيود والشروط التي لا يصح التصويت إن لم يتم مراعاتها.

وسنتطرق إلى هذه الضوابط حسب نوعية القوانين (قوانين عادية، قوانين عضوية، قوانين خاصة).

وقبل أن نعرج على هذه المسألة لا بأس أن نحدد نسبة الأغلبية التي يجب توفرها على مستوى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لكي يكون التصويت صحيحا.

إذا كانت مناقشات المجلس الشعبي الوطني تصح مهما يكن عدد النواب الحاضرين فالتصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية النواب، وتتم مراقبة مدى توفر هذه النصاب قبل كل عملية تصويت، بمقدار مراقبة واحدة في كل جلسة، وفي حالة عدم توفر الأغلبية المطلوبة يعلن عن تأجيل التصويت إلى جلسة ثانية مباشرة، بحيث تعقد الجلسة الثانية بعد ست(06) ساعات على الأقل واثنتي عشرة (12) ساعة على الأكثر، وبعدها يتم التصويت مهما كان عدد النواب الحاضرين، وتكون المداولة صحيحة والتصويت صحيح[1].

بالرجوع إلى قواعد النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدها تحدد لنا النصاب القانوني الواجب قبل البدء في عملية التصويت وذلك بموجب المادة 60 التي تنص على:" لا تصح المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع أعضائه (3/4)على الأقل".

تبيانا لذلك، لا تصح عملية التصويت على مستوى مجلس الأمة إلا بتوفر هذه النسبة، وتتم عملية مراقبة هذا النصاب قبل البدء في عملية التصويت، وفي حالة عدم توفرها يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة تأجيل الجلسة.

كما يفهم من نص المادة أعلاه أن توفر هذا النصاب ضروري ولا يمكن التصويت إلا بحضوره، ولن يكون التصويت صحيحا إلا باكتمال ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه.

فيجب على مجلس الأمة أن يستمر في عقد الجلسات حتى يكتمل النصاب القانوني المطلوب، على العكس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فقد أكدت المادة 58 من النظام الداخلي

---

[1] - أنظر: المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

إلى أن المجلس يعقد جلسة ثانية ويصوت على النص بغض النظر عن عدد النواب الحاضرين في الجلسة.

أحكام الأغلبية في التصويت على القوانين العادية:

لم يحدد المؤسس الدستوري النصاب القانوني الذي يجب أن يتوفر عند التصويت على القوانين العادية بموجب المادة 120 من الدستور التي تكفلت بتحديد هذه النسبة بالنسبة لمجلس الأمة.

لهذا نجد، النظام المتبع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حين يصوت على مشاريع واقتراحات القوانين العادية المعروضة عليه هو نظام الأغلبية البسيطة، فمتى تحصل القانون على عدد من الأصوات الإيجابية أكثر بواحد من الأصوات السلبية يعتبر قد وافق عليه المجلس.

وفي المقابل نجد المشرع حدد النسبة التي يجب توفرها عند التصويت على القوانين العادية على مستوى مجلس الأمة، وهذا ما جاءت به المادة 120 من الدستور بنصها على: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق علية بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه" المشرع اشترط نسبة خاصة عند التصويت على القوانين العادية على مستوى مجلس الأمة دون المجلس الشعبي الوطني.

إن اشتراط نصاب ثلاثة أرباع على مستوى مجلس الأمة يؤدي إلى اقتران الأغلبيتين داخل المجلس، أي بدون توفر الثلث الرئاسي لن يكون للقانون وجود، فلن يكون التصويت صحيحا في حالة عدم حضورهم وموافقتهم تعتبر ضرورية، وبهذه الطريقة يكون مجلس الأمة حليف ممتاز للسلطة التنفيذية ضد المجلس الشعبي الوطني.

ولعله أريد من هذه الأغلبية المتشددة أن يضع رئيس الجمهورية بصماته على كل القوانين التي يصدرها البرلمان، فإذا كانت محل رضا منه يتم إصدارها، أما في الحالة العكسية فتكون محل تعطيل من طرف الثلث الرئاسي، وبهذا تكون بصمات رئيس الجمهورية حاضرة في كل المراحل التي يمر عليها التشريع سواء بتدخله هو شخصيا أو عن طريق ممثليه.

أحكام الأغلبية في التصويت على القوانين العضوية:

لقد أدخل دستور1996 فكرة القوانين العضوية لأول مرة، وهي القوانين التي تحتل مركز متميز في التدرج القانوني، وتعتبر قوانين مكملة لعجز الدساتير المكتوبة من الإلمام بجميع

المسائل ذات الصلة بتنظيم السلطة، فالقوانين العضوية[1] تأتي بعد الدستور مباشرة في هرم قواعد مصادر النظام القانوني للدولة، مما يجعله يسمو على القوانين العادية[2]، كما تعتبر وسيلة تشريعية لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التنفيذ[3].

من وجهة نظر قانونية، يوجد القانون العضوي في مرتبة أسمى من القوانين العادية، وإن كان كلاهما يصدر من نفس السلطة، ويرجع هذا السمو إلى طبيعة المواد والمواضيع المخصصة له[4] وتكمن مواطن الاختلاف بين القوانين العضوية والقوانين العادية خاصة في النقاط التالي:

- باعتبار القوانين العضوية مكملة للدستور، فإنها تكون محل مراقبة من طرف المجلس الدستوري، ليبدي رأيه حول مدى مطابقتها للدستور، وهذا ما نصت عليه المادة 3/123 من الدستور " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

- الإجراء الجوهري الذي يميز القانون العضوي عن القوانين العادية -وهو الذي يهمنا في هذا الصدد- هو النصاب القانوني الواجب من أجل التصويت على القوانين العضوية، حيث قام المؤسس الدستوري بتحديد هذا النصاب بموجب قاعدة دستورية تضمنتها المادة 02/123 بنصها على: "تتم المصادقة على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء مجلس الأمة".

الأغلبية المطلوبة لمصادقة المجلس الشعبي الوطني على القوانين العضوية، هي الأغلبية المطلقة على عكس القوانين العادية التي تم تحديد الأغلبية فيها بالبسيطة، وقد يرجع السبب إلى المكانة التي تحتلها القوانين العضوية في النظام القانوني للدولة.

أما على مستوى مجلس الأمة فلقد أبقى الدستور على نفس النصاب المقرر للتصويت على القوانين العادية، أي ثلاثة أرباع (3/4) من الأعضاء المشكلة لمجلس الأمة.

---

[1] - تكفلت المادة 123 من الدستور بتحديد مجالات القوانين العضوية، وهي مقدرة بثمانية (8) مواضيع بالإضافة إلى مواد أخرى في الدستور نورد منها المواد 89، 92، 103، 108، 112، 2/113، 153، 157، 158، وحسب هذه المواد يمكن أن يصل عدد مواضيع القانون العضوي إلى 21 موضوع.

[2] - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص65.

[3] - Andrè Houriou,et Jean Gicquel, et Patrice Gelard, droit constitutionnel et intuitions politiques,7 eme édition , paris ,1980 .P 1107.

[4] - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 428.

التصويت على قانون المالية يكون بأجل محدد :

باعتبار قانون المالية من القوانين العضوية فإنه يخضع لنفس إجراءات التصويت على هذه القوانين، أي صدوره يتطلب توفر أغلبية مطلقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، ولكن الشيء الذي يميزها عن هذه القوانين، أن المشرع قيد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند التصويت على قانون المالية بمدة زمنية معينة ويعتبر هذا استثناء من الأصل.

حيث نجد القاعدة العامة، تقضي بعدم تقيد المجلسين بمهلة زمنية عند التصويت على القوانين سواء القوانين العادية أو العضوية، بل لها أن تصوت متى رأت ذلك مناسبا، وحسب ما هو محدد في جدول أعمالها، إلا أنه يجب أن يأخذ كل مجلس بعين الاعتبار عدد الدورات ومدة كل دورة.

يجب على البرلمان عند التصويت على قانون المالية أن يتقيد بالمدة الزمنية المحددة والمقدرة بشهرين ونصف أي خمسة وسبعون يوم (75) منها سبعة وأربعون(45) للمجلس الشعبي الوطني، وعشرون (20) يوم لمجلس الأمة[1]، فالمشرع أراد من هذا التقييد اتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل ضمان صدور قانون المالية في بداية كل سنة، لأن قانون المالية يمس كافة القطاعات وهو عصب حياة الدول.

وفي حالة وقوع خلاف بين الغرفتين يجب على الوزير الأول أن يستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء ولها ثمانية (8) أيام للبت في موضوع الخلاف.

وفي حالة ما إذا، لم يحترم البرلمان المدة الزمنية المحددة بموجب المادة 44 من القانون العضوي 99-02 أو لم يتم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حتى فوات المدة المحددة لها، أو تأخرت الحكومة في عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء للتصويت عليه، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مشروع قانون المالية بأمر يكون له قوة القانون.

ثانيا: مظاهر تدخل الحكومة في إجراءات المناقشة والتصويت

تمر مرحلة المناقشة والتصويت على مستوى البرلمان بمراحل وإجراءات متعددة ومتميزة عن غيرها، تختلف باختلاف أشكال التصويت، فقد يكون تصويت مع مناقشة عامة، أو بمناقشة محدودة أو تصويت بدون مناقشة.

[1] - أنظر: نص المادة 44 من القانون العضوي 99-02.

وعليه سنحاول أن نميز بين هذه الحالات، مبرزين الدور الذي تلعبه الحكومة عند كل حالة.

التصويت مع المناقشة العامة:

القاعدة العامة أن التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين تكون مع مناقشة عامة، حيث تتم عملية المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة الذي يقدم عرض عن موضوع مشروع القانون المقترح أمام النواب، ثم يليه مقرر اللجنة المختصة، حيث يعرض على النواب ملخص تقرير اللجنة التي قامت بفحصه، ويتلى على مسامع أعضاء المجلس الملاحظات والتعديلات المقترحة ثم يفتح رئيس الجلسة باب المناقشة العامة، ويتدخل النواب ليبدوا بآرائهم ويطرحوا أسئلتهم التي يجيب عنها ممثل الحكومة وغالبا ما يكون الوزير المعني قطاعه بالأمر[1].

أما في حالة مناقشة اقتراح قانون يتم الاستماع أولا إلى مندوب أصحاب الاقتراح ثم يليه تدخل الحكومة، لإبداء رأيها حول الاقتراح بالقبول أو الرفض وهذا حسب ما يخدم سياستها ومصلحة السلطة التنفيذية، ويليه مقرر اللجنة ثم يتم الاستماع إلى النواب.

تجدر الإشارة إلى أن ممثل الحكومة يستطيع طلب الكلمة دون تحديد الوقت، وعلى العكس من ذلك يلتزم النواب باحترام مجموعة من القيود وفي مقدمتها تسجيل أنفسهم في القائمة المعدة لهذا الغرض، التقييد بالمدة الزمنية المحددة، والالتزام بالموضوع، وإلا يتعرض للإجراءات التأديبية[2].

والغريب في الأمر المناقشة العامة، تبدأ بالاستماع إلى ممثل الحكومة قبل اللجنة والنواب سواء تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو الاقتراحات، وبهذا تستطيع تسيير الجلسة وتسعى إلى إقناع الأعضاء وحثهم على المصادقة على المشاريع التي تبادر بها.

وعادة ما تنتهي المناقشة العامة، بالتصويت على النص بكامله، التصويت علية مادة بمادة أو تأجيله.

ولكن لا يستطيع المجلس الشعبي الوطني أن يقرر هذه الحالات إلا بعد إعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع[3]، يعني هذا أن الحكومة تعد طرفا شريكا في تحديد مصير النص التشريعي، بالرغم من أن هذا العمل يعتبر من قبل العمل التشريعي الخاص بالبرلمان.

---

[1] - العيفا أو يحي، النظام الدستوري الجزائري، ط 01، ب د، 2002، ص 367.

[2] - أنظر: المواد الخاصة بإجراءات الانضباط المادة 75 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 84 على 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3] - أنظر: المادة 33 والمادة 39 من القانون العضوي 99–02.

وتبيانا لذلك، الكلمة التي سيعطيها ممثل الحكومة ستكون محل تنفيذ من طرف البرلمان لا محالة، فعدم الأخذ برأيها شيء مستبعد الحصول، ومن جهة أخرى ممثل الحكومة عند إعطاءه الكلمة سيعمل على اختيار الطريقة التي تخدم مصلحة السلطة التنفيذية.

يمكن للحكومة عند عرض النص للتصويت عليه مادة بمادة أن تقدم تعديلات شفوية متى رأت في ضرورة لذلك، سواء على مشاريع القوانين أو الاقتراحات، ونفس الحق مقرر لكل من مكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب الاقتراح[1].

ومن جهة أخرى نجد المشرع منح للحكومة امتياز آخر، يشكل في نظرنا مساسا باستقلال البرلمان عند قيامة بمهامه التشريعية، فلممثل الحكومة أن يطلب توقيف الجلسة، وهذا ما نصت عليه المادة (3/34) من القانون العضوي 99-02 بنصها على: "يكون توقيف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون".

يمكن منح هذه الصلاحية لمكتب اللجنة، ومندوب أصحاب الاقتراح، لأنهما يمثلان جزء من السلطة التشريعية، لكن منح هذه السلطة للحكومة غير منطقي، حيث تستعملها عندما ترى بأن الجلسة لا تسير في مصلحتها، أو التعديلات المقدمة من طرف النواب تمس بجوهر مشاريع القوانين المقدمة من طرفها، وبطبيعة الحال هذا الامتياز يعد إنقاصا من سيادة البرلمان عند مناقشة القانون والتصويت عليه.

وبعدما تقوم اللجنة بإعداد تقريرها التكميلي تقدمه في الجلسة العامة للتصويت، ويتم إحالة النص التشريعي إلى مجلس الأمة من أجل المناقشة والتصويت عليه، حيث يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة، وبعدها النواب ويقتصر دورهم هنا على الموافقة أو الرفض فقط، وتخضع إجراءات المناقشة لنفس الإجراءات المحددة داخل المجلس الشعبي الوطني.

التصويت مع المناقشة المحدودة:

وهو إجراء استثنائي يشكل خروجا عن الأصل، يتم اللجوء إليه بقرار يصدره مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، أما مجلس

---

[1] - أنظر: المادة 34 من القانون العضوي 99 –02.

الأمة فاللجوء إلى التصويت مع المناقشة المحدودة يكون بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المحال عليها الموضوع[1].

فالمناقشة في هذه الحالة تقتصر على أشخاص محددين وهم ممثل الحكومة ومندوب أصحاب الاقتراح ورئيس اللجنة المختصة، ومندوب أصحاب التعديل، وخلال المناقشة لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، وممثل اللجنة المختصة، على مستوى مجلس الأمة باعتبار مندوب أصحاب الاقتراح ومندوب أصحاب التعديل لا وجود لهم على مستوى المجلس، وبهذا يكون القانون العضوي 99-02 قد استبعد أعضاء البرلمان من المساهمة في الإنتاج التشريعي، عند اللجوء إلى طريقة التصويت مع المناقشة المحدودة.

مادام أن جل المبادرات تتقدم بها الحكومة فطلب استعمال هذه الطريقة يقتصر على السلطة التنفيذية التي تخدمها كثيرا، خاصة في الحالات التي ترى بأن المناقشة العامة المفتوحة لسائر النواب المنتمين لمجمل التيارات السياسية الممثلة في البرلمان قد تؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي ومن ثم تعطيل مشروع القانون الذي تقدمت به، فهي إذن تطلب هذا النمط من التصويت خدمة لمشاريعها القانونية[2]، وبالتالي تستطيع تمريرها دون أن تكون محل مناقشة عامة من طرف النواب لأن المناقشة العامة هي الطريقة الوحيدة التي يستطيع النواب من خلالها أن يبادروا بالتعديلات.

إن الإجراء الذي أتى به القانون العضوي -التصويت مع المناقشة المحدودة- أريد به تحقيق مصالح الحكومة وإحداث توازن بينها وبين البرلمان، بحيث لم يبق البرلمان هو المختص وحده في وضع النصوص التشريعية بل أصبحت الحكومة تتقاسم معه هذه المهمة[3]، لأن إعطاء هذه الأخيرة حق تحديد طريقة المناقشة يؤدي بالضرورة إلى توجيهها وتقييدها للإنتاج التشريعي، مما يؤدي إلى كبح تطور البرلمان.

التصويت بدون مناقشة:

يمكن اللجوء إلى طريقة التصويت بدون مناقشة حسب نص المادة 38 من القانون العضوي 99-02 إذا تعلق الأمر بالأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة شغور

---

[1] - أنظر: المواد 37 و41 من القانون العضوي 99–02.

[2] - أ. نصر الدين معمري، المرجع السابق، ص 31.

3- Pierre Avril, Jean GICQUEK, Op, Cit, p 119.

المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وهي الحالتين المنصوص عليهما في المادة 124من الدستور.

تبيانا لذلك، يتم عرض النصوص من طرف رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها دون مناقشتها وتقديم تعديلات بشأنها، معناه جعل المشرع لأوامر رئيس الجمهورية إجراءات متميزة عن تلك التي تمر عليها مشاريع واقتراحات النواب، وبهذا يكون قد قرر امتياز للرئيس الجمهورية وقيد في الوقت ذاته النواب وحرمهم من حقهم الدستوري والمتمثل في تعديل النص، ومن جهة أخرى يضمن صدور الأمر الرئاسي كما ورد في صورته الأصلية، وبالتالي فرض الخناق على البرلمان وإجباره على قبول الأوامر كما وردت.

يتم إحالة الأوامر على اللجنة المختصة لتقوم بإعداد تقرير حول مضمون النص وتضمنه بمجموعة من الملاحظات والتفسيرات فقط، دون أن تقوم بإدراج التعديلات على الأوامر الرئاسية[1] لكن ما الفائدة من إحالة الأمر الرئاسي على اللجنة المختصة إذا كان ليس في وسعها أن تقوم من خلال التقرير الذي تعده باقتراح تعديلات عليه؟

ما دام أن المشرع الدستوري قرر عدم المساس بالأمر الرئاسي بصورة لا يصح معها بأي حال من الأحوال إعادة النظر فيه جملة أو تفصيلا من قبل البرلمان، فهو لا يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية بل يُبقى على نص الأمر وفق صورته التي صدر عليها دون أي تعديل في الموضوع، ولا يبقى للبرلمان في هذا المضمار سوى الالتجاء إلى الرفض أو الموافقة على الأمر الرئاسي وفق ما أتي به[2].

فالتصويت بدون مناقشة تعد وسيلة جد فعالة في يد رئيس السلطة التنفيذية، ويمكن للحكومة أن تلجأ إليها بواسطة رئيس الجمهورية، وذلك في حالة ما إذا سحبت مشاريع القوانين التي كانت محل تعديلات من طرف النواب، ليتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر وبهذا تضمن صدورها بدون تعديل ولا تغير، أي عندما يحاول البرلمان أن يمارس صلاحياته التشريعية بأكمل صورة تلجأ الحكومة إلى سحب ما بادر منها، ليتم إصداره عن طريق الأوامر.

---

[1] - اللجنة المختصة على مستوى المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة القوانين تقوم بإعداد تقريرين بشأنها أحدهما تمهيدي والأخر تكميلي، أما بالنسبة للأوامر الرئاسية فتقوم بتحرير تقرير واحد بشأنها.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص213.

إذن للحكومة دور ذا وزن في إجراءات المناقشة والتصويت، فلها حق الحضور وأخذ الكلمة لإبداء رأيها والدفاع عن ما ورد منها من مشاريع، وحتى الرد على استفسارات النواب وتفوقها في ريادتها للترتيب خلال المداخلات، ومن ثم توجيهها للعمل التشريعي، بل المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك فقرر للحكومة سلطة تحديد طريقة التصويت حسب ما تقتضيه مصلحة السلطة التنفيذية، وقد تمتد هذه الصلاحيات إلى توقيفها للجلسة، وبهذا تتحكم السلطة التنفيذية تحت إشراف الحكومة بفاعلية في سير إجراءات العملية التشريعية.

المطلب الثالث: دور الحكومة في تسوية النزاع بين الغرفتين

عادة ما يكون هناك توافق في وجهة نظر غرفتي البرلمان بالنسبة للنصوص القانونية المعروضة عليهما، فيقوم مجلس الأمة بالمصادقة على النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد قيامه بقراءة جديدة لنصوص القانون المصوت عليها، فهذه الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة تعتبر ضرورية من أجل المصادقة النهائية على أي نص، حتى لا يكون مجرد تابع للمجلس الشعبي الوطني.

فإذا كانت القاعدة العامة تقضي باتفاق مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على النص فهو أمر مستحب، غير أنه ليس بالأمر الأبدي، لأن احتمال وقوع الخلاف بين الغرفتين وارد وغير مستبعد، وذلك حول مواطن معينة بالذات في النص، أي يريد كل مجلس أن يعدل ما لا يراه الثاني، وبالتالي عدم التمكن من تحديد نص يحظى بموافقة أعضاء كلا الغرفتين، ويرجع سبب ذلك لدوافع متباينة عادة ما تكون سياسية.

لهذا قام المؤسس الدستوري، بإيجاد آلية لحل الخلاف بين الغرفتين، وذلك وفقا لمبدأ التوازن والتكامل والمساواة بين الغرفتين.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تعتبر وسيلة هدفها تقريب وجهات نظر المجلسين، لهذا نجدها تقوم على أساس التمثيل المتساوي بينهما، ولكن المشرع لم يجعل من استدعائها حق للبرلمان، بل هذه الصلاحية منوطة للوزير الأول الذي لديه اليد الطولي في ذلك، فهو الوحيد المخول لتقدير ملائمة عقد الاجتماع.

بالإضافة لذلك، الحكومة تشارك في سير عمل اللجان، ولها الحق في عرض نص الصلح أمام البرلمان، واقتراح التعديلات على النص لا يكون إلا بعد موافقتها، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يكون مصير النص السحب من طرفها.

والسؤال الذي يمكن أن يتبادر إلى أذهاننا : لماذا أعطى المشرع للحكومة صلاحية دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، ولم يمنح هذا الحق للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالرغم من أنه من أثار الخلاف؟

الفرع الأول: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء متوقف على استدعائها من طرف الوزير الأول

للوزير الأول دورا رئيسا في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فله السلطة التقديرية في دعوتها لتسوية النزاع المثار بين الغرفتين متى رأى ذلك مناسبا، فهو ليس ملزما بآجال محددة للاستجابة إلى الطلب المتعلق باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

عقد المشرع مهمة تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان، على أساس التماثل بين عدد أعضاء المجلس، مع ضرورة مراعاة مجموعة من المبادئ.

أولا : للوزير الأول السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

تنص المادة 120 من دستور 1996 في الفقرة الرابعة على: " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء".

لقد خول المؤسس الدستوري صراحة صلاحية تحريك عملية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، ليكون بذلك الطرف الوحيد الذي يملك حق المبادرة بدعوة اللجنة للانعقاد[1] هذا ما يفهم من نص المادة أعلاه.

وعند إلقاء نظرة عامة على المادة نلاحظ المشرع استعمل مصطلح "تجتمع" التي تدل على أنه ليس التزام، بل تعتبر صلاحية معهودة للوزير الأول له كامل الحرية في تقدير استعمالها من عدمه.

فإذا قرر الوزير الأول تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان، لتجتمع اللجنة خلال عشرة (10) أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب[2] فالمشرع أعطى تفوق للسلطة التنفيذية المؤهلة وحدها لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو امتياز مقرر لمصلحة الوزير الأول، الذي يمكن بموجبه أن يتدخل أو يترك النص عالقا على مستوى مجلس الأمة، فهو جزء من صلاحيات السلطة التشريعية الذي ينتقل إلى السلطة التنفيذية[3] وهذا ما جعل من ثنائية الجهاز التشريعي تكتسي معنى خاص، حيث يمكن اعتبار مجلس الأمة في هذه الحالة -أي عندما يعترض على النصوص القانونية- بمثابة حليف للحكومة

---

[1] - أحمد مطاطلة، مجلس الأمة في تجربة الجزائر البرلمانية، مجلة مجلس الأمة، العدد الثامن عشر، ص 39.

[2] - أنظر: نص المادة 87 من القانون العضوي 99–02.

[3] - الطاهر خويضر، دور اللجان المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى) ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أفريل 4004، ص 93.

ضد إرادة الغرفة الأولى[1]، فإذا كانت النصوص القانونية محل المصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني تعرقل عمل الحكومة ولا تتماشى مع مخطط عملها، تلجأ هذه الأخيرة إلى مجلس الأمة ليستعمل حقه في الاعتراض على هذه النصوص، وعادة ما يكون الاعتراض عن طريق الثلث الرئاسي صاحب الوزن الثقيل داخل مجلس الأمة.

ويجب أن نشير بأنه، لا يوجد أي أجل محدد لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وهذا باستقراء القانون العضوي 99-02[2]، فقد يتم استدعاء اللجنة في نفس الدورة أو في دورة لاحقة حسب ما يقدره الوزير الأول، بل هو بمثابة حق مطلق بيده يستعمله كيف يشاء ومتى يشاء بل ترك المجال أمامه مفتوحا ليحدد الأجل والسبب اللذين يراهما مناسبا لذلك حسب ملائمة الأوضاع السياسية لحكومته.

إذن إن أراد الوزير الأول اجتمعت اللجنة، وإن لم يرغب تأخر اجتماعها وبقي مصير النص مجهولا، لهذا كان من الأجدر على المشرع أن يحدد المدة الزمنية التي يجب أن تجتمع فيها اللجنة المتساوية الأعضاء، وإلا تجتمع بقوة القانون في حالة عدم التزام الوزير الأول بالمهلة الزمنية المقررة، مع إمكانية تعرضه للجزاء بسبب عدم مطالبته باجتماع اللجنة[3].

تبيانا لذلك، يبقى فتح الحوار بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة رهن إرادة الحكومة، لها تقدير الوقت المناسب لإزالة سوء التفاهم بين المجلسين، ولهذا يمكن اعتبار اللجنة المتساوية الأعضاء آلية في يد السلطة التنفيذية، تستطيع استعمالها لتأثير في إنتاج التشريع وهذا عن طريق تعطيل هذه الآلية الذي سيؤدي إلى تعطيل البرلمان ككل ولأجل غير محدد.

هذه النتيجة الخطيرة لم تأتي نتيجة اعتراض مجلس الأمة أو عدم مصادقته على النصوص القانونية المحال إليها، لأن مثل هذا الاعتراض تم في إطار ممارسة المجلس لصلاحياته الدستورية والتي تخول له حق الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، بل سببه المباشر هو الوزير الأول[4] والسبب الرئيسي لهذا التماطل، يرجع إلى عدم وجود نص قانوني يلزم الوزير الأول على استدعاء هذه اللجنة في مدة زمنية محددة.

---

[1] - د. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، دراسات ووثائق، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، نشريات مجلس الأمة، أفريل 2004، ص 19.

[2] - أنظر: المواد 87 إلى المادة 97 من القانون العضوي 99-02.

[3] - د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 45.

[4] - د. بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 74.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الوزير الأول عند استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مقيدة بمدة زمنية بالنسبة لقانون المالية فقط، إذ حدد أجل (75) يوم للمصادقة عليه من الغرفتين، حتى في حالة الخلاف بينهما، مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير وإعداد تقريرها في مدة ثمانية أيام، وإلا فإن قانون المالية سيصدره رئيس الجمهورية بأمر كما أو ردته الحكومة.

وعلى هذا الأساس نجد اللجنة المتساوية الأعضاء التي ينبغي عليها الفصل في نقاط الخلاف المتصل بالقانون المتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان لم يتم استدعائها إلا بعد مرور سنتين من رفض مجلس الأمة للنص[1]، ولم يتم استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول فيما يخص القانون الأساسي للقضاء بالرغم من أهمية هذا القانون وضرورة إصداره لأن القضاة يخضعون لقانون استثنائي[2]، ولقد تم استدعائها بعد مرور سنتين وثمانية أشهر وذلك بتاريخ 03 سبتمبر 2002.

وعلى ضوء هذا الحال، نسجل أيضا بأن الوزير الأول لم يستدعي لحد اليوم اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل اقتراح يتعلق بالأحكام محل الخلاف حول النص المتعلق بقانون الإشهار، الذي تحفظ عليه مجلس الأمة بكامله بتاريخ 29 جويلية 1999، رغم مرور أكثر من خمس سنوات على ذلك[3]، فالعيب هنا يكمن في انعدام الإرادة السياسية في ترك المؤسسات تؤدي مهامها، وفي الفصل بين السلطات بصفة عامة، واستقلال السلطة التشريعية بصفة خاصة[4].

إن إعطاء صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، تمنح له تقدير الوقت المناسب لذلك، فإذا رأى بأن الأوضاع داخل غرفتي البرلمان تتماشى وتتطابق مع سياسة الحكومة، وأن محل الخلاف متعلق بنص في مشروع قانون، فإنه يعمل كل ما في وسعه ويعجل من أجل انعقادها، أما في الحالة العكسية، أي في حالة ما إذا لم يكن النص يحظى بالاهتمام لديها، ورغبة منها في تهميش بعض الاقتراحات البرلمانية وتركها عالقة، يكون في هذه الحالة

---

1 - طاهر خويضر، المرجع السابق، ص 93.

2 - وهو المرسوم التنفيذي الصادر عن المجلس الأعلى للدولة ، تحت رقم 92ـــ 22المؤرخ في 24/ 10/ 1992، إلى أن صدر القانون العضوي رقم 04–11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق لـــ 06 سبتمبر 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية رقم 57 بتاريخ 8 سبتمبر 2004.

3 - مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، نشريات مجلس الأمة ديسمبر 2003 ، ص 71.

4 - نفس المرجع، ص 72.

احتمال انعقاد اللجنة محدود جدا لأن ملائمة انعقادها يخضع لتقدير الحكومة، ولا يوجد ما يلزم الوزير الأول على ذلك، فهذا يعتبر امتياز للحكومة ومساس باستقلالية البرلمان في مجال التشريع.

ومن جهة أخرى للوزير الأول السلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، وذلك بعد تقديره لنوعية الخلاف محل الطرح، فاجتماع اللجنة في هذه الحالة مرهون على نوعية الخلاف الذي قد يكون بسيطا يمكن للجنة أن تتجاوزه بسهولة، وقد يكون جوهريا يصعب تجاوزه.

إذ نجد الاختلاف البسيط عادة ما يخص مسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكام النص من حيث الشكل[1]، أي يكون بسيط ولا يمس بالركائز القاعدية للعمل الحكومي ففي هذه الحالة اللجنة قادرة على إيجاد حل للخلاف وتجاوز نقاط الاعتراض، وذلك عن طريق إصلاح هذه المسائل التقنية بما يحقق التوافق بين الأطراف الثلاثة (الحكومة، وغرفتي البرلمان) كما هو الحال بالنسبة للقانون الأساسي للطاقة، كان الخطأ تقني بسيط، والحل سيكون سهل التجاوز، لهذا تم استدعاء اللجنة من طرف الوزير الأول دون تماطل ولا تأخير.

وعلى العكس من ذلك، في حالة وقوع خلاف شديد وحاد بين غرفتي البرلمان بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، عادة ما يكون هذا الخلاف سياسي واستراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة، نكون في هذه الحالة أمام الخلاف الجوهري[2]، فمثل هذا الخلاف يصعب على اللجنة تجاوزه، لهذا عادة ما يقوم الوزير الأول بالتنازل عن النص ويتجاهله، والقانون المتضمن التنظيم القضائي لخير دليل، فلقد تم رفض هذا القانون من طرف مجلس الأمة، بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية، واعتبر مثل هذا الطرح غير ملائم للوضعية التي تعيشها الجزائر، لهذا صوت عليه مجلس الأمة عكس ما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فالخلاف هنا سياسي إيديولوجي يصعب على اللجنة تجاوزه لهذا لم يقم الوزير الأول باستدعاء اللجنة من أجل إيجاد حل لهذا الخلاف الجوهري بين المجلسين.

---

[1] - د. شريف كايس، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر، 2002، ص 66.

[2] - المرجع نفسه، ص 66.

إذا غض الوزير الأول الطرف وقام باستدعاء اللجنة للانعقاد، بصدد مسألة محل خلاف من أجل دراسة النص واقتراح نص توفيقي، وتم التصويت على هذا النص من طرف غرفتي البرلمان، يمكن في هذه الحالة أن يظهر عائق آخر في وجه العمل التشريعي من جهة السلطة التنفيذية، والمجسدة في شخص رئيس الجمهورية، الذي له حق إخطار المجلس الدستوري لينظر في مدى دستورية هذه القوانين (القوانين العضوية)، وهذا ما حدث فعلا بالنسبة للقانون المتعلق بعضو البرلمان، والقانون المتعلق بالتنظيم القضائي، فلم يكنا محل دراسة من طرف اللجنة، إلا بعد مرور مدة زمنية معتبرة، وبعدها استعمل رئيس الجمهورية حقه في إخطار المجلس الدستوري الذي قرر عدم دستورية بعض المواد من هذين القانونين.

فإذا كان اختصاص الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مرده إلى حرص الحكومة على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ لضمان سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجات العامة[1]، نجد نفس الانشغالات تسعى إليها السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة الإرادة العامة، فتكون في انشغال دائم من أجل تحقيق رغباتهم وتجسيدها على أرض الواقع، وذلك من خلال ما تصدره من نصوص قانونية، بالإضافة إلى المهام الرقابية التي تمارسها على أعمال الهيئة التنفيذية، لهذا نرى لغرفتي البرلمان حق الأسبقية في أن ينعقد لها صلاحية دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، خاصة وأن هذه الصلاحية تدخل في إطار سيادة البرلمان.

ما يمكن قوله، في هذا الصدد بأن اللجنة المتساوية الأعضاء جعل منها الواقع العملي لجنة تقوم بتسوية الخلاقات التقنية، وكلما كان الخلاف سياسي إستراتيجي بقي النص عالقا إلى أجل غير مسمى يعود تقديره للوزير الأول وحده، باعتباره صاحب الاختصاص الدستوري الوحيد لتحريك هذه الآلية.

لكن ومن أجل تفادي تعطيل العمل التشريعي وجعل الظروف المحيطة لا تتحكم في النص التشريعي، لا بد من تقييد حق الوزير الأول بمدة زمنية معينة، وفي حالة عدم احترام المدة المحددة تنعقد اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون، أو يتم إحالة هذا الاختصاص إلى رئيسي غرفتي البرلمان.

ثانيا: تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من مهام البرلمان

---

[1] - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 256.

لم تتطرق المادة 120 من الدستور إلى كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، بل أكدت فقط على ضرورة مراعاة التمثيل المتساوي بين المجلسين حيث نصت على:" تجتمع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين".

لهذا تكفل القانون العضوي 99-02 بتحديد هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء[1]، والذي جاء بمبدأ التماثل في تشكيل اللجنة بين عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا من باب المساواة والتوازن بين غرفتي البرلمان، وإزالة كل الفوارق ولو مرحليا.

فحسب نص المادة 88 من القانون العضوي 99-02 يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء (10) عن كل غرفة، كما يتم تعيين عدد من الأعضاء الاحتياطيين وقدر عددهم بخمسة (05) من كل غرفة، ليضمنوا استخلاف الأعضاء المرسمين في حالة تغيبهم[2].

تجد الإشارة، إلى أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أوكل مهمة اختيار ممثليه على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء للمكتب فقط دون اللجنة المتخصصة، وعلى العكس من ذلك، نجد اللجنة المتخصصة على مستوى مجلس الأمة هي التي تقوم باختيار من ينوب عنها في اللجنة المتساوية الأعضاء، أي مجلس الأمة يقوم على مبدأ الانتخابات لاختيار من ينوب عنه.

إن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، لا يمكن اعتبارهم بمثابة برلمان مصغر وليسوا بالبرلمان ككل، بل هم ممثلون فقط عنهم وموفودون من طرفهم وليسو إلا مجرد مندوبين، يعبرون عن وجهة نظر المجلس الذي يمثلون، لهذا عادة ما يحرص كل مجلس عند اختيار ممثليه مراعاة بعض المقاييس والمتمثل أساسا في:

- ضرورة مراعاة **مبدأ التمثيل التقني**: ويقصد بهذا المبدأ، ضرورة اختيار ممثلين على درجة عالية من الكفاءة والإقناع، وتكون لهم دراية ومعرفة شاملة بالنقاط محل الاختلاف، لهذا

---

[1] - اختلفت التجارب الدستورية في كيفية حل الخلاف الذي يمكن أن يقوم بين غرفتي البرلمان، فهناك نظام الذهاب والإياب بشكل مستمر، ويبقى النص في ذهاب وإياب بين المجلسين إلى غاية الوصل إلى حل، وقد يبقى إلى ما لا نهاية وهو على هذا الحال، وقد يتم اعتماد نظام الذهاب والإياب لكن في حالة استمرار الاختلاف سلطة الفصل لإحدى الغرفتين وهناك طريقة ثالثة تتمثل في استخدام طريقة الذهاب والإياب، وإحالة النص إلى لجنة خاصة للفصل فيه في حال استمرار الخلاف، أما في الجزائر فقد أتى المشرع بنظام منفرد، إذ لمجرد وقوع الخلاف بين الغرفتين يعهد اللجنة المتساوية الأعضاء حق التدخل لوضع نص توفيقي.

[2] - أنظر: المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

والمادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

حرص المشرع على ضرورة مراعاة هذا المبدأ وذلك من خلال اشتراط مشاركة أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص، سواء بالنسبة لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني، وقدر عددهم بنصف عدد أعضاء اللجنة المتساوي الأعضاء، خمسة عن كل غرفة على الأقل[1]، ولعل التخصص يسهل من مهام اللجنة، وبالتالي التوصل إلى الحل في مدة وجيزة، فعامل الوقت هو الذي دفع بالمشرع إلى عدم اعتماد نظام الذهاب والإياب (la navette)، ومن جهة أخرى جعل المجلسين على قدم من المساواة[2].

- **التمثيل السياسي**: يضبط كل مجلس قائمة ممثليه العشرة (10) بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية، وفقا للتمثيل النسبي، فنجد تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء تعكس مختلف التيارات السياسية المتواجدة على مستوى كل غرفة في البرلمان، وهذا على أساس يجب احترام مبدأ الأغلبية والأقلية، ولن يتحقق هذا إلا عن طريق إشراك المجموعات البرلمانية في أشغال اللجان المتساوية الأعضاء، وبالتالي مشاركة جل القوى السياسية في صياغة نص لتسوية الخلاف بين الغرفتين.

إن اعتماد مبدأ التمثيل التقني أو السياسي داخل اللجان المتساوية الأعضاء ليس أمرا مطلقا بالنسبة للمجلسين، بل يبقى لكل غرفة الحرية في تغليب أحدهما على الآخر، بالنظر إلى نوع الاختلاف والظروف المتحكمة به.

أما بالنسبة لنظام تعيين أعضاء اللجنة، عموما تتبع نفس الإجراءات في تعيين الأعضاء في اللجان الدائمة، أي يختار مكتب مجلس الأمة بالاتفاق مع الكتل البرلمانية الأعضاء، وتضم هذه القائمة 15 عضو من بينهم 58 مستخلفين، ولإضفاء الشرعية على هذه اللجنة يجب أن تخضع لمصادقة مجلس الأمة[3]، ولا يشترط في هذه الحالة التصويت على القائمة المعدة بأغلبية متشددة بل يكفي التصويت عليها بأغلبية بسيطة وفي حالة الرفض يقوم مكتب المجلس بإعداد قائمة جديدة، إن كان الأمر مستبعد لأن المجموعات البرلمانية تكون محل استشارة قبل إعداد

---

1 - أنظر: المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تنص على: "ويكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم الرئيس".

- والمادة 67 من النظام الداخلي للمجلس الأمة التي تنص على: " لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المتخصصة أقل من خمسة (5) أعضاء".

2 - Tranka,la commission mixte paritaire ,R.D.P, N^0 3, 1962,P 479.

3 - طاهر خويضر، المرجع السابق، ص 91.

القائمة وعلى العكس من ذلك المجلس الشعبي الوطني لا يعرض القائمة لتزكيتها من طرف المجلس ككل.

ويجب على اللجنة المتساوية الأعضاء عند أول اجتماع لها أن تقوم باختيار مكتبها الذي يتولى مهمة تنظيم العمل الداخلي لها، حيث يتكون من رئيس ونائب الرئيس ومقررين، ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، ومن باب توازن الصلاحيات يتم بقوة القانون انتخاب نائب للرئيس ضمن أعضاء المجلس الأخر، والمقررين واحد من جلس الأمة والأخر من مجلس الشعبي الوطني[1].

الفرع الثاني: إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

يستدعي الوزير الأول اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد بهدف إعداد تقرير يتضمن حلا من شأنه تسوية الخلاف بين الغرفتين، وحتى تقوم بإعداد هذا التقرير يجب أن تجتمع وتدرس الأحكام محل الخلاف وللحكومة الحق في حضور أشغالها.

عرض نص الصلح المقترح من طرف اللجنة للمصادقة عليه من مهام الوزير الأول، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه، إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة للحكومة، ويبقى مصير النص في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين السحب من طرف الحكومة.

أولا : مشاركة الحكومة في سير جلسات اللجنة المتساوية الأعضاء

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا بعد تشكلها، خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تبليغ طلب الوزير الأول إلى رئيسي كل غرفة، ويكون الاجتماع بالتناوب إما في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة[2].

يعقد الاجتماع الأول للجنة بدعوة من أكبر أعضائها سنا، لتقوم بدراسة الأحكام محل الخلاف التي أحيلت إليها، مرفقة بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المتخصصة في مجلس الأمة ويجب أن تكون هذه التوصيات معللة، وعادة ما تستوحيها اللجنة المتخصصة من استنتاجات وملاحظات أعضاء مجلس الأمة.

والجدير بالملاحظة القانون العضوي 99-02 يخول لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، دون أن يحصر ذلك في الوزير المعني، وكأن بذلك التقرير أراد

---

[1] - أنظر: المادة 90 من القانون العضوي 99 –02.

[2] - وقد كان الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء في مقر مجلس الأمة بمناسبة دراسة النص القانوني المتعلق بالمادة 41 من قانون الطاقة.

المشرع أن يمكن الحكومة من أن تشارك في عمل اللجنة بأكثر من وزير[1]، ولقد جرت العادة أن وزير العلاقات مع البرلمان والوزير المعني قطاعه بالأمر من يحضر أشغالها، وعلى هذا الأساس يمكن للوزيرين أن يؤثرا في عمل اللجنة عن طريق تدخلاتهم، أو عن طريق أعضاء اللجنة المعينين من قبل المجموعات البرلمانية المتواجدة على مستوى الغرفتين (ولقد رأينا كيف تؤثر الحكومة على أعضاء البرلمان، وهذا عن طريق التوافق السياسي لأعضائها مع المجموعات البرلمانية).

لوحظ في الواقع العملي، أن مجلس الأمة له حظوظ كبيرة في إقناع أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي يمكن لاقتراحه أن يشكل النواة الذي تتبناه اللجنة، وهذا الاقتراح في الواقع هو الذي يشكل العرض الذي يقدمه وزير العلاقات مع البرلمان لتأخذ به اللجنة بمجلس الأمة، ويقدمه مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يعرض على الغرفتين للمصادقة عليه[2].

وللجنة المتساوية الأعضاء وفي إطار ممارستها لمهامها أن تستمع لأي عضو في البرلمان، أو أي شخص أخر يمكن أن يثري الموضوع أو يكون محل فائدة لأشغالها، إن مبادرة الاستماع من مهام رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ يرسل الطلب إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة[3].

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت إليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها[4].

وعلى هذا الأساس إذا كان اجتماع اللجنة في مقر المجلس الشعبي الوطني، تكون مناقشاتها صحيحة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين، ولكن التصويت لا يصح داخل اللجان المتساوية الأعضاء إلا بحضور أغلبية الأعضاء، سواء كانوا أصلين أو مستخلفين، وفي حالة ما

---

1 - د. عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 227.

2 - د. بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، 2004، ص 59.

3 - أنظر: المادة 93 من القانون العضوي 99–02.

4 - أنظر: المادة 91 من القانون العضوي 99–02.

إذا لم يتحقق النصاب تعقد جلسة ثانية في أجل ستة (06) ساعات، وحينها إذن يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[1].

أما في حالة ما إذا كان الاجتماع منعقد في مقر مجلس الأمة، لا تنعقد اللجنة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية بعد أربعة وعشرون ساعة 24 على الأقل.

ولكي يكون التصويت صحيحا داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، وهي منعقدة بمجلس الأمة يجب حضور أغلبية أعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ثماني وأربعين ساعة (48) على الأقل، وبعدها يكون التصويت داخلها صحيح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين[2].

ثانيا: عرض نص الصلح أمام البرلمان وإمكانية سحبه من مهام الحكومة

بعد إعداد النص الجديد الذي يتضمن حلا للأحكام محل الخلاف، يبلغه رئيس الغرفة التي أنعقد الاجتماع في مقرها إلى الوزير الأول[3]، الذي يتولى مهمة عرض نص الصلح على الغرفتين للمصادقة عليه، باعتبار أن سلطة التقرير النهائية للنص اختصاص أصيل للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دون اللجنة المتساوية الأعضاء التي تقتصر مهمتها باقتراح الحل للنصوص المختلف عليها فقط، فهي عبارة عن هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتسوية الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين في إطار ما يسمح به القانون، لهذا لا يمكن اعتبارها برلمانا مصغر[4].

ويستتبع ذلك، نجد إبداعات المؤسس الدستوري تتواصل، وذلك نحو نزع احتكار البرلمان للعمل التشريعي واحتكاره لسلطة صناعة القرار في إعداد القانون، وذلك بإيجاد وسائل تجعل من الحكومة شريكة في دراسة القانون، وعلى هذا الأساس أعطى للوزير الأول حق المبادرة بطلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، ولعل نية المشرع انصرفت إلى ذلك بهدف تحقيق المساواة والحياد بين الغرفتين بعدم تخويل أحداهما أو كلاهما سلطة تشكيل هذه اللجنة، بل ذهب

---

[1] - أنظر: المادة 40 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[2] - أنظر: المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3] - أنظر: المادة 94 الفقرة الرابع من القانون العضوي 99-02.

[4] - د. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 41.

إلى أبعد من ذلك إذ جعل من عرض النص الجديد للأحكام محل الخلاف من مهام الحكومة عن طريق وزيرها الأول دون أن يكون مقيدا بأجل محدد لأداء هذا الالتزام.

وعلى غرار ذلك إن تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في وقت معقول وقامت بمهمتها وبادرت بحل توفيقي، إلا أنه يمكن للوزير الأول أن يتأخر في عرض النص التشريعي على البرلمان طالما لا يوجد أجل تلتزم به الحكومة بالعرض، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى القضاء على فكرة تفعيل صيرورة العمل التشريعي عند اختلاف مجلسي البرلمان بشأن نصوص تشريعية حيث يؤدي إلى إمكانية انسداد قد يحدثه تأخر الوزير الأول في تنفيذ التزامه، ويوسع سلطته في تقدير ملائمة العرض من عدمه حسب الظروف السائدة، وبهذا يكون الوزير الأول هو المتحكم الحقيقي في إزالة الاختلاف بين المجلسين، أو الزيادة من شدة التوتر.

إذا قرر الوزير الأول عرض نص الصلح للمصادقة عليه، يبلغ رئيس كل غرفة بذلك ليتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة وهذا بالاتفاق مع الحكومة، وعادة ما تتم المصادقة عليه خلال الدورة الجارية، فالإجراء المتبع في هذه الحالة يشبه الإجراء المتبع بخصوص النصوص العادية، إلا أنه لا يسمح بأي تعديل دون موافقة الحكومة.

وتأسيسا على ذلك، دور الحكومة لا يتوقف عند هذا الحد، بل تقوم بمتابعة النص محل الخلاف إلى غاية المصادقة عليه، فلا يمكن للمجلسين ممارسة حق التعديل على النص المقترح من طرف اللجنة إلا بعد الحصول على موافقة الحكومة[1]، وبهذا تكون هي المتحكمة في مسألة التعديلات المقدمة من الغرفتين، والذي يشكل في نظرنا أمرا سلبيا وعائق في وجه البرلمان، لأن الأمر في نهاية المطاف بيد الحكومة فلها أن توافق على هذه التعديلات ولها الحق في رفضها.

وكأن المؤسس الدستوري أراد من ذلك، أن يتمكن المجلسين والحكومة من الالتقاء حول أي تعديل وبالتالي يدرج في النص، وعليه غدت الحكومة شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع[2]، وبمقتضي هذا التنصيص تستطيع الحكومة عند عرض النص أمام الغرفتين أن تدفع بالأمر إلى إجراء تعديلات على النص التوفيقي، إذا كانت لها اعتراضات أساسية بشأنه خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين وحتما سينتهي تعديل النص حسب الاتجاه الذي تريده الحكومة.

---

[1] - أنظر: المادة 120 الفقرة الخامسة من دستور 28 نوفمبر 1996.

[2] - د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 227.

وينجر عن حق التعديل امتياز أخر للحكومة وهو حق السحب[1]، فإذا قام مجلسي البرلمان باقتراح تعديلات على نص الصلح، وكانت محل رفض من طرف الحكومة، يمكن لها قانونا أن تسحب النص، بالإضافة إلى هذه الحالة يمكن للحكومة أن تمارس حقها في السحب في الحالات التالية:

1- ألا يصوت المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح، ففي هذه الحالة تقوم الحكومة بسحب النص مباشرة دون أن تعرضه على مجلس الأمة، لأنه لا تعرض عليه إلا النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وبهذا نكون أمام استمرار الخلاف، فما على الحكومة إلا أن تقوم بسحب النص.

وإن كان أمر الرفض من طرف المجلس الشعبي الوطني أمر مستبعد، إلا إذا كان الرفض سببه الحكومة التي لم يرق لها نص الصلح، فتستند للأغلبية الموجودة في المجلس الشعبي الوطني، لتحقيق رغبتها[2].

2- عند موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرف اللجنة، و تم عرضه على مجلس الأمة لكنه لم يحصل على النسبة المطلوبة، والمقدرة بثلاثة أرباع أعضائه، يمكن للحكومة في هذه الحالة أن تقوم بسحب النص.

---

[1] - تنص المادة 120 الفقر السادسة من دستور 28 نوفمبر 1996 على: " في حالة استمرار الخلاف يسحب النص" هذه المادة نصت على السحب دون أن تحدد الجهة المخولة بذلك، لهذا تكفل القانون العضوي 99-02 بتحديد الجهة المخولة لسحب النص و ذلك بموجب نص المادة 96 منه بقولها: " إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء، إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص".

وعلى هذا الأساس:

- سحبت الحكومة أربعة (04) مشاريع القوانين الآتية خلال العهدة التشريعية الرابعة:
  1- قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الاجتماعي.
  2- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.
  3- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (04 أفريل 1999).
  4- مشروع القانون المعدل و المتمم للقانون المدني (25 أفريل 1999).

  أنظر: التقرير العام للعهدة التشريعية 1997-2002، أفريل 2002، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.
- وتم خلال الدورة التشريعية الخامسة 2002-2007 سحب مشروع القانون المتعلق بتداول الموارد البيولوجية ومراقبة الجسيمات المعدلة جينيا وبالتكفل بالأخطار المتصلة باستعمال التكنولوجيا الحيوية الحديثة.

  أنظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002– 2007، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

[2] - د. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 49.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة، لماذا منح المشرع حق السحب للحكومة، وهل يقتصر حقها في السحب على المشاريع فقط ؟.

إذا كان من المنطقي أن يسند لها هذا الاختصاص بصدد مشاريع القوانين التي فشلت في حيازة موافقة الغرفتين، فإن الأمر ينطوي على مغبة تآكل دور البرلمان لصالح الحكومة، التي استفادت من إعمال قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، فبحكم أن صلاحية إدخال النص محل الاختلاف للتسوية بين الغرفتين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء معقود بيد الوزير الأول، فإن إنهاء هذه العملية تستقل بها أيضا الحكومة[1]، وبهذا تم حل المشكلة على حساب البرلمان، ولعل نية المشرع انصرفت إلى إمكانية إصدار النص محل السحب بأمر رئاسي من طرف رئيس الجمهورية.

إن وجود مجلس الأمة من الناحية الفعلية يجسد هيمنة الهيئة التنفيذية، وتفوقها على البرلمان، في المسائل المتعلقة بالحياة السياسية، وعلى عملية التشريع بالخصوص، حيث يظهر كوسيلة للتدخل في العمل التشريعي وتوجيهه نحو ما يخدم مصالحها، لهذا يمكن اعتبار استحداث الغرفة الثانية كأداة ضغط في العلاقة بين الحكومة والبرلمان ككل، ووسيلة إضعاف وتضييق السلطة البرلمانية لصالح الهيئة التنفيذية[2]، وهذا عن طريق الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، والذي يعتبر وسيلة لتكريس إرادة هذا الأخير في الحصول على أقلية للتعطيل داخل البرلمان، يحركها حسب رغبته[3].

فمجلس الأمة عادة ما يمارس حقه في الاعتراض على النصوص القانونية التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني تحقيقا لمصالح الحكومة، وبالتالي ضرورة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تعتبر صلاحية بيد الوزير الأول وحده، له حرية تقدير اللجوء إليها من عدمه، وهذا بعد مراعاة الظروف المحيطة به ونوعية الخلاف، والأمر لم يتوقف عند هذا الحد بل هو المخول الوحيد بعرض نص الصلح على الغرفتين للتصويت عليه، ولم يرد هذا الحق مقترن بمدة زمنية يتقيد من خلالها الوزير الأول، وهو نفس الإشكال الناتج عن عدم تقييده بمدة زمنية عند استدعاء اللجنة، لهذا كان الأجدر بالمشرع أن يحدد المهلة الزمنية في كلتا الحالتين حتى لا تكون اللجنة المتساوية الأعضاء آلية في يد الحكومة.

---

1 - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 260.

2 - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، المرجع السابق، ص 31.

3 - مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، المرجع السابق، ص 33.

المشرع لم يكتفي بإعطاء الحكومة صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وإنما عرض نص الصلح على الغرفتين متوقف على رغبتها، ولا يمكن إجراء أي تعديل على النص محل الصلح إلا بموافقتها، بل قرر للحكومة أيضا حق سحب النص في حالة استمرار الخلاف حتى وإن كان النص محل السحب اقتراح وليس بمشروع قانون، لهذه الأسباب اثبت الواقع العلني محدودية فعالية عمل اللجنة وعدم تحقيقها الأهداف المنتظرة منها.

الخاتمة

الخاتمة:

أشرنا في المقدمة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري أقر للهيئة التنفيذية مجموعة من الاختصاصات التشريعية بهدف إحداث التوازن والتكامل بين المؤسستين (التنفيذية والتشريعية) عملا بمبدأ السلطة توقف السلطة، وذلك من أجل استبعاد التعسف والاستبداد والاستئثار بالسلطة لتحقيق المصلحة العامة لأفراد المجتمع.

إلا أن الواقع السياسي والدستوري أفضى إلى تفوق السلطة التنفيذية في ميدان التشريع من خلال الكثير من سلطاتها في هذا المجال، بل تصبح أحيانا هي المشرع الرئيسي، وهو الأمر الذي أدى إلى تراجع وانكماش السلطة التشريعية، وهي نتيجة طبيعية لاتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، حيث يقتطع من هذا الدور لحساب هذه الأخيرة.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن دستور 28 نوفمبر 1996 أطلق يد السلطة التنفيذية في مجال التشريع ليقيد بالمقابل يد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، بحيث لم يعد أي برلمان ديمقراطي في هذا المستوى المتدني من السلطة، ويتجلى ذلك من خلال النقاط التالية:

1 – تتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي بواسطة حكومتها أو بواسطة رئيسها، فنجد المؤسس الدستوري عقد صلاحية إبرام المعاهدات الدولية لرئيس الجمهورية باعتباره ممثل الدولة ومجسد إراداتها داخليا وخارجيا، ليقتصر تدخل البرلمان في هذا المجال على إجراء التصويت فقط لا غير أي مشاركته رمزية لأبعد الحدود.

وبهذا يكون رئيس السلطة التنفيذية قد احتكر وسيلة هامة في التشريع والمتمثلة في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ليكون بذلك المستحوذ الوحيد على التشريع في المجال الخارجي.

2 - سلح المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بمجموعة من الاختصاصات التشريعية وفي مقدمتها حق اللجوء إلى الهيئة الناخبة، إذ تعتبر هذه التقنية رهينة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فيمكن أن يستعملها كأداة لفرض آرائه وتحييد معرضيه وقد يحولها كأداة للهيمنة على السلطة التشريعية، لأنها تخلق لنا تشريع موازي لذلك المقرر للبرلمان.

فلرئيس الجمهورية أن يستعمل هذه التقنية لتعديل أحكام الدستور إذا رأى من الضروري إعادة النظر في مادة أو أكثر من مواد الدستور القائم، ليقف البرلمان موقف المتفرج والمنتظر، لأن حقه بالمبادرة بتعديل الدستور تبقى معدومة الأثر، لأن تقدير عرضه للاستفتاء الشعبي من عدمه متروك لإرادة رئيس الجمهورية.

3 - تتحكم السلطة التنفيذية أكثر في النصوص القانونية من خلال إدارتها للإجراءات اللاحقة للمصادقة عليها، فلرئيس الجمهورية سلطة الاعتراض على القانون إذا ما رأى بأنه يشكل مساسا بسياسته، وذلك ما يحقق تفوقه ومن خلاله السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لأنه يمثل نوعا من الرقابة من جانب هذه الأخيرة على السلطة التشريعية، ويعمل على توسيع دائرة اختصاص السلطة التنفيذية وتأكيد مشاركتها في العمل والوظيفة التشريعية.

ومن جانب آخر، نجد بأن تحول النص إلى قانون ملزم للكافة متوقف على إرادة رئيس السلطة التنفيذية وذلك عن طريق المصادقة عليه ونشره.

4 - منح المشرع لرئيس الجمهورية وسائل تختلف في ثقلها وقوتها عند المشاركة في العمل التشريعي ليصبح مشرعا حقيقيا وخطيرا ومنافسا قويا للبرلمان، ويظهر ذلك من خلال انفراده بالتشريع في حالة تعطل الحياة النيابية، فهذا الاختصاص يعتبر مظهر من مظاهر انفلات التشريع من عضو التشريع الأصيل إلى السلطة التنفيذية، وهذا ما يؤدى بطبيعة الحال إلى تقليص وتراجع الدور التشريعي للبرلمان، حيث يقتصر دوره على الرقابة الشكلية فقط على هذه الأوامر، وذلك ما يفسر لنا ركود واضمحلال الحياة البرلمانية.

5 - قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تحول دون قدرة البرلمان من القيام بمهامه التشريعية فيتولى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية لضمان بقاء الدولة.

فالظروف الاستثنائية إذن تجعل من رئيس الجمهورية ينفرد ويتمتع بالسلطة التشريعية بالمعنى الدقيق من خلال تركيزها في يده، مما ينعكس على العلاقة بين السلطتين فيضاعف من سلطات الهيئة التنفيذية في مجال التشريع، وبالمقابل كف يد البرلمان من ممارسة اختصاصاته التشريعية.

6 - المبادرة بالقوانين حق مقرر للحكومة و للنواب، إلا أن هذه العملية غير موزعة بالتساوي حيث نجد:

المؤسس الدستوري لم يقيد ولم يحدد المجال الذي تتدخل فيه الحكومة بموجب مشاريع القوانين، فلها أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع دون أي شرط، في حين نجد مبادرة النواب أحاطها المشرع بمجموعة من القيود التي تحول دون تحقيقها، وفي مقدمتها شرط النصاب الذي يعتبر عائق يصعب تجاوزه من طرف النواب، ومن جهة آخر تبقى الاقتراحات التي يتقدم بها النواب عالقة حتى تغض الحكومة الطرف عنها، إذ لا يمكن للنواب أن يبادروا

بالقوانين إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة التنفيذية لأنها تكون تحت رقابتها وبالتالي تستطيع تجميدها.

المشرع ذهب إلى أبعد من ذلك عندما جعل الحكومة هي صاحبة الاختصاص الوحيد بإعداد مشروع قانون المالية دون النواب، أي المبادرة في الجانب المالي تعتبر حكرا على السلطة التنفيذية، ويظهر ذلك من خلال تحضيرها للقانون وإشرافها على مناقشته الصورية على مستوى البرلمان، ويظهر هذا الاحتكار بصورة أوضح في قدرة الحكومة على تجميد مبادرة النواب استنادا لنص المادة 124 من الدستور.

7 - بالإضافة إلى امتلاك السلطة التنفيذية لمصادر المعلومات والبيانات والدراسات، اشترط المشرع أثناء تكوين مشاريع القوانين ضرورة مرورها بمراحل عدة ضمانا لحسن صياغتها واتساقها مع روح الدستور، وهذا ما يسمح من جانب أخر بظهور فاعلون حقيقيون في صناعة القانون داخل السلطة التنفيذية أو خارجها، وبحكم الخبرة والمؤهلات التقنية والفنية التي تحوزها هذه الأجهزة في مجال صياغة التشريعات والمهارات العملية، تضمن المؤسسة التنفيذية مرور مشاريع القوانين التي بادرت بها وبأخف التعديلات، لأنها ترد سليمة من الناحية الشكلية ومتسقة مع أحكام الدستور وذلك ما يحقق تفوق المشاريع على حساب الاقتراحات.

8 - حسب الأستاذ **كامبي**، التعديلات هي لب المبادرة بالقانون، فتقديم التعديلات على مشاريع القوانين أو الاقتراحات له دور هام وأساسي في صناعة القانون، فللجان الدائمة حق المبادرة بالتعديلات ولكن دائما تحت تأثير أعضاء الحكومة، الذين لهم حق حضور أشغالها وتسيرها في الاتجاه الذي ترغب فيه السلطة التنفيذية.

وإلى جانب ذلك أقر المشرع إشراك الحكومة في ممارسة حق تقديم التعديلات، إذ منح لها عند ممارسة هذا الحق مجموعة من الامتيازات على حساب النواب، ويظهر ذلك من خلال حقها في تقديم التعديلات متى أرادات وفي أي وقت تراه مناسبا، في حين الحق الممنوح للنائب في مجال تقديم التعديلات نُظم بطريقة يجعل من ممارسته ضعيفة وشاقة وغير جادة، لأنه محاط بمجموعة من الشروط والضوابط الصعبة المنال.

9 - لا يقتصر دور السلطة التنفيذية في المبادرة بمشاريع القوانين فقط، بل تتدخل في كل الإجراءات التشريعية التي تعتبر من صميم الأعمال الداخلية للبرلمان، حيث نجدها تساهم بفعالية عند إعداد مفتاح العمل التشريعي بل وتتفوق على البرلمان عند ترتيبها لجدول أعماله، إذ تحدده وتضبطه وفقا لما يخدم مخطط عملها وما يتماشى ونشاطها، أي أن تحديد الإطار التشريعي

للبرلمان يتم ضبطه من طرف السلطة التنفيذية، بل إن تعديله يعد من الصلاحيات التي تنفرد بها الحكومة، وذلك ما يؤدي حتما إلى تقيد سلطة البرلمان، لأن سر نجاح أية مؤسسة يكمن في مدى قدرتها في تحديد جدول أعمالها وهذا ما عجز عنه البرلمان.

10 - عمل المؤسس الدستوري على إقحام السلطة التنفيذية على مستوى كل الأجهزة المتواجدة في البرلمان وفي مختلف المراحل والإجراءات التي تمر عليها النصوص القانونية.

وعلى هذا الأساس، للحكومة السلطة التقديرية في حضور أشغال اللجان الدائمة على مستوى البرلمان بغرفتيه، أي ليس للجان الاستقلالية عند تحضير النص التشريعي، وذلك بحضورها المباشر(الحكومة) بواسطة الوزير المعني الذي يعمل جاهدا على إقناع أعضاء اللجنة حول مشاريع القوانين التي بادرت بها السلطة التنفيذية، وبالتالي ضمان مرورها كما وردت وبأخف التعديلات بعيدا عن كل المشاكل والعراقيل، ويمكن أن تضمن حضورها الغير مباشر بواسطة المجموعات البرلمانية المؤلفة للجان البرلمانية، مع العلم أن كل تأثر على اللجان يعد بمثابة التأثير على المجلس ككل.

11 - بالإضافة إلى ذلك تتدخل الحكومة عند مناقشة القانون والتصويت عليه داخل البرلمان ويظهر ذلك من خلال:

- تُمنح الكلمة لممثل الحكومة عند عرض مشاريع القوانين من أجل ذكر أسباب المشروع وشرح الخطوات العريضة التي يتضمنها، محاولا إقناع أعضاء البرلمان للتصويت عليه.

- وحتى تستطيع السلطة التنفيذية الحفاظ على مصالحها لها حق التدخل فيما يخص مبادرة النواب سواء بتأييدها أو رفضها حسب ما تقتضيها مصلحتها.

- ولممثل الحكومة أن يطلب الكلمة أثناء المناقشة من أجل التدخل لإثارة نقطة لم يتطرق إليها أو التي طرأت بسبب تدخل أحد الأعضاء، وهي فرصة إضافية لتدعيم موقف السلطة التنفيذية.

- لا تستطيع غرفتي البرلمان تحديد طريقة التصويت المناسبة، إلا بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة والذي سيكون تدخله بطبيعة الحال باختيار طريقة التصويت التي تخدم سياسة الحكومة بالدرجة الأولى، ولا يمكن اللجوء إلى طريقة التصويت مع المناقشة المحدودة وطريقة التصويت بدون مناقشة إلا بطلب من ممثل الحكومة.

- إذا كان مجرى الجلسة لا يسرى وفقا لرغبات السلطة التنفيذية، يقدم ممثل الحكومة طلب لوقف الجلسة وهي سلطة مهمة تؤثر على مجرى العمل داخل البرلمان.

12 - للوزير الأول صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وعرض نص الصلح على الغرفتين، ولا يمكن إجراء أي تعديل على نص إلا بعد موافق الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين لها وحدها سحب النص، لتكون السلطة التنفيذية ممثلة في حكومتها شريكا بالتساوي مع البرلمان في إنتاج التشريع.

فهذه الاختصاصات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في مجال التشريع جعلتها تهيمن على العمل التشريعي، وجعلت من البرلمان أقرب للجهاز التابع للسلطة التنفيذية والمؤتمر بأوامرها منه إلى المؤسسة صاحبة السيادة في التشريع.

فالفرد يتطلع إلى حياة أفضل من جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية يرنو فيها إلى تصحيح الخطأ وتقويم كل اعوجاج حتى تنطلق الدولة إلى حياة جديدة تزيد فيه حرية الشعوب ورفاهيتها، من هذا نريد إيراد مجموعة من الاقتراحات لتقويم بعض النقائص وإعادة التوازن المفقود بين السلطة التنفيذية والتشريعية، برسم حدود تلتزم بها السلطة التنفيذية عند تدخلها في المجال الأصيل للبرلمان وذلك بالدعوة إلى إعادة النضر في أحكام الدستور وبعض النصوص الواردة فيه والأحكام التطبيقية الواردة في القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة:

1 - بالنسبة لمساهمة البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية فنؤيد ما ذهب إليه الدكتور **الخير قشي**، بحيث يجب أن تتمحور مساهمة البرلمان في مجال إبرام المعاهدات الدولية حول محاولة التوفيق بين المبالغة في التوسيع أو تقليص دوره في هذا المجال، فقد ثبت عمليا أن المغالاة في توسيع دوره، باشتراط موافقته على كل المعاهدات أدت في بعض الدول إلى التحايل على النصوص الدستورية باستحداث نوع جديد من الاتفاقيات الدولية والتي يعتبر موافقتها بصددها غير واجبة، وتوسيع اختصاص البرلمان يؤدي في الكثير من الحالات إلى تعطيل دخول المعاهدات حيز النفاذ، لذلك نقترح إعادة صياغة المادة 131 من الدستور وفق الصياغة التالية:" يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تمس النظام القانوني الإقليمي أو حقوق السيادة، والمعاهدات التي تتعلق بمسائل تدخل في اختصاص المجلس الشعبي الوطني، والاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات الدولية بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وبذكر المعاهدات التي تتعلق بمسائل تدخل في اختصاص البرلمان قد يوسع أكثر من مدى مساهمته في مجال إبرام المعاهدات الدولية، وتضمن هذه الإضافة عدم اعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاص الدستوري الأصيل للبرلمان المتمثل في التشريع.

2 - بالنسبة لحق البرلمان في المبادرة بتعديل الدستور أحاطه المشرع بجموعه من الشروط التي تقيده وتقلصه وتفرغه من محتواه وذلك ما تضمنته المادة 177 من الدستور، وعلى هذا الأساس نقترح هي هذا الصدد أن يتم الرجوع إلى ما كان منصوص عليه في دستور 1963 بجعل حق المبادرة بتعديل الدستور حق مشترك بين رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان، ويتم تلاوته ويصوت عليه مرة أولى، ثم تعاد تلاوته والتصويت عليه مرة ثانية، ويجب أن يحصل النص على الأغلبية المطلقة من أصوات النواب في كلا التصويتين اللذين يفصل بينهما أجل الشهرين، ويعرض على الشعب ليوافق عليه، فهذه الطريقة أحسن لأنها تضمن استقرار أفضل للمؤسسات بجعل حق تعديل الدستور شراكة بين المؤسستين وعلى قدم المساواة.

3 - إصدار القوانين حق حصري يمارسه رئيس الجمهورية، ولتفادي أي خلل يجب على المشرع أن يخول هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة تماطل الرئيس عن إصدارها في الأجل المحدد للإصدار، حتى لا تبقى القوانين رهينة إرادة الرئيس لأجل غير مسمى.

4 - بما أن التشريع يعتبر من مهام البرلمان، يجب أن نورد مجموعة من الاقتراحات على نص المادة 124 من الدستور، بجعل حق التشريع عن طريق الأوامر لا يتم اللجوء إليه إلا للضرورة القصوى، مع ضرورة تحديد المجال الذي يتدخل فيه رئيس الجمهورية بموجب الأوامر التشريعية وحصره في القوانين العادية دون العضوية.

ونقترح أيضا في هذا المجال استبعاد طريقة التصويت بدون مناقشة، والاعتماد على التصويت مع المناقشة العامة التي تسمح بتعديل مضمون الأمر أو إقراره أو رفضه، عكس الموافقة التي وردت في نص المادة 124 والتي تعني الموافقة الشكلية فقط.

5 - يجب ضبط وتقييد العبارات الواردة في المواد 91، و93 من الدستور والخاصة بالظروف الاستثنائية حتى لا يرجع تفسيرها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولضمان وقوع نظرية الظروف الاستثنائية داخل إطار مبدأ المشروعية.

فالعبرة ليست بكثرة النصوص الدستورية التي تعالج الظروف الاستثنائية، وإنما المهم أن تكون هذه النصوص دقيقة وقاطعة بحيث يمكن من خلالها التعرف بوضوح على حدود الاختصاصات الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة الأزمات والأخطار التي تتعرض لها البلاد، إذ كلما كانت النصوص دقيقة وواضحة تضاءلت الفرصة لإساءة استخدامها.

6 - يتعين على السلطة التنفيذية مراعاة الحدود الفاصلة بين السلطات المختلفة وبالأخص السلطة التشريعية، على النحو الذي يحافظ على مبدأ الفصل بين السلطات حتى لا يؤدي ذلك إلى سيطرة الرئيس بما يمتلكه من نفوذ.

7 - وحتى لا يبقى دور البرلمان يقتصر على إقرار المشاريع التي تقدمها الحكومة، يجب تقييد المجال الذي تتدخل فيه الحكومة بمشاريع القوانين، وحصره في القوانين العادية فقط.

8 - تعتبر السلطة التشريعية ممثل السيادة الشعبية في النظام السياسي الجزائر، ولتجسيد هذه الفكرة حقا، يجب أن يتمتع كل نائب بحق المبادرة بالقوانين أي الانتقال إلى ما كان عليه الحال في دستور 1963 ودستور 1976 من المبادرة الفردية إلى المبادرة الجماعية ولن يتأتى ذلك إلا بتعديل مضمون نص المادة 119 من الدستور28 نوفمبر 1996.

لأن النصاب القانوني والشروط الأخرى التي تقيد البرلمان من ممارسة حقه في المبادرة في التشريع، كرس فعلا الفكرة القائلة بأن السلطة التشريعية تنازلت عن وظيفتها التشريعية وتحولت إلى صندوق للمصادقة على المشاريع التي تحيلها عليها الحكومة للنظر فيها والمصادقة عليها.

9 - ضرورة تحديد المقصود بالحالة الاستعجالية الواردة في نص المادة 17 من القانون العضوي 99–02 لأنه يمكن للحكومة أن تتمسك بهذه الحالة كلما رأت في ضرورة لتمرير مشاريع القوانين متجاوزة بذلك الإجراءات التي تمر عليها القوانين العادية.

10 - تمكين البرلمان من المعلومات والمعطيات اللازمة لممارسة نشاطه العادي، بإنشاء هيئات ومكانيزمات مشتركة بين الحكومة والغرفتين، ويكون ذلك بتقديم الوثائق والمعلومات المتعلقة بمشاريع القوانين من طرف كل وزارة عن قطاعها والتي تكون على شكل تقرير سنوي، متناولا فيه الصعوبات الملاحظة عند تطبيق النصوص المتعلقة بالوزارة والنشاطات المبرمجة من طرفها.

11 - البرلمان لا يستطيع المساهمة في رسم السياسة العامة للدولة في مختلف النواحي خاصة من الناحية المالية بحكم نص المادة 121 من الدستور التي تجعل من الاقتراحات المالية المقدمة

من البرلمان منعدمة، ولأنه يستحيل وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، يجب تعديل مضمون نص المادة 121 من الدستور بمنح حق المبادرة فيما يخص المسائل المالية للبرلمان.

ومن العوامل التي يمكن أن تعمل على ترقية الأداء البرلماني في ممارسة مهامه وواجباته في مجال قوانين المالية، ضرورة استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بتنظيم المالية في الدولة حتى يتزود البرلماني بالإجراءات والوسائل التي تمكنه من الأداء الجيد والفعال في مجال التشريع المالي.

بالإضافة إلى ضرورة خلق إدارة برلمانية قوية ومتخصصة تساعد أعضاء البرلمان على تجاوز المشاكل والصعوبات المتعلقة بمحتويات قانون المالية، وهذا ما يسهل عمل عضو البرلمان بالتحكم أكثر في عملية التشريع المالي والرقابة على أعمال الحكومة.

12 - جدول الأعمال أداة يملكها البرلمان بهدف تنظيم وتسير المسائل الداخلية الخاصة بالسلطة التشريعية، لهذا يجب أن تكون هذه الأخيرة هي صاحب الاختصاص الوحيد عند تحديد مضمونه بصورة منفردة وبكل سيادة وبعيدا عن السلطة التنفيذية، ولن يتحقق ذلك إلا بتعديل نص المادة 16 والمادة 17 من القانون العضوي 99-02.

13 - إن مشاركة الحكومة في المناقشات وإبداء الرأي وطلب الكلمة من أجل إقناع أعضاء البرلمان يعتبر أمر منطقي ومطلوب باعتبارها طرفا فعالا بالمبادرة بمشاريع القوانين، لكن تدخل ممثلي الحكومة في أعمال البرلمان يصل لدرجة تحديدها لطريقة التصويت وفق ما يتماشى ومصالحها، وقد يصل تدخلها لدرجة توقيف الجلسات، فهذا الأمر يتنافى مع نص المادة 98 من الدستور ويشكك في استقلالية البرلمان، لأن هذا العمل يعتبر من قبل العمل التشريعي الخاص بالبرلمان.

وعلى هذا الأساس يجب إعطاء صلاحية تحديد طريقة التصويت المناسبة، خاصة فيما يخص طريقة التصويت مع المناقشة المحدودة، للجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ومن طرف اللجنة المحال عليها الموضوع على مستوى مجلس الأمة، ولن يكون ذلك إلا بتعديل نص المادة 37 الفقرة الأولى والمادة 41 الفقرة الأولى من القانون العضوي 99–02، مع ضرورة إعادة النظر في المادة 34 الفقرة الثالثة من القانون العضوي نفسه بحصر صلاحية حق توقيف الجلسة لكل من مكتب اللجنة ومندوب أصحاب الاقتراح لأنهما يعتبران جزء من السلطة التشريعية.

14 - تمكين اللجان الدائمة من متابعة تطبيق القانون وإصدار المراسيم التنفيذية بخصوصها لمعرفة أين تكمن الصعوبات وبالتالي تعديلها عن طريق الاقتراحات.

15 - إن الطريقة التي تتشكل بها اللجنة المتساوية الأعضاء جعلت من عمل الغرفتين محدود الفعالية ولا يحقق الأهداف المنتظرة منه، فكان يتعين إلزام الوزير الأول باستدعاء اللجنة في الأجل معين من الزمن، وعند انقضاء هذا الأجل تنعقد بقوة القانون أو ينتقل هذا الحق لرئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني .

وفي الأخير نقول ما قاله الدكتور حازم صادق، إذا كنا نريد إقامة نظام ديمقراطي حقيقي لا تشوبه شائبة يتعين أن يستقر في ضمير الجميع الرغبة في التغيير الحقيقي والفعلي نحو حياة ديمقراطية وليس تغيرا شكليا أو صوريا، هذا التغيير الحقيق لا يأتي في الواقع بتعديل جانب من الجوانب في الدستور ويبقى العيب مستشريا في الجوانب الأخرى، لأن نظام الحكم في الدولة عبارة عن منظومة متكاملة ومترابطة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع المعتمدة:

أولا : النصوص الرسمية.

- **الدساتير:**

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01 ماي 1989.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

- **القوانين العضوية، القوانين العادية، والأوامر.**

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419، الموافق لـــ 08 مارس 1999 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 09 مارس1999.
- القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية 01 المؤرخة في 14 يناير 2012.
- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية جريدة رسمية رقم 28 المؤرخ في 10 جويلية 1984.
- القانون رقم 89-24 المؤرخ في 44 سبتمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريد الرسمية المؤرخة في 03 جانفي 1990.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، المؤرخة في 15 أوت 1990 .

قائمة المراجع المعتمدة :

- القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 13 جويلية 1999.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر2008، المتعلق بالتعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في16 نوفمبر2008.
- الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذو الحجة 1421 الموافق لــ 27 فيفري2001، والذي يعدل القانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان عام 1410الموافق 14 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 14 فيفري2001.
- الأمر رقم97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس1997، والذي يتضمن القانون العضوي الخاص بالانتخابات، الجريدة الرسمية عدد12، المؤرخة في 06 مارس1997 .
- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق لــ 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد12، المؤرخة في 06 مارس1997.
- الأمر رقم 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمناطق الحرة.
- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة.
- الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها.
- الأمر رقم 03-09 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 13 غشت سنة2003 والمتضمن تنظيم التربية والتكوين.
- الأمر رقم 03-11 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض.
- الأمر رقم 03-12 المؤرخ في27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا.
- الأمر 10-01 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، مؤرخ في 26 غشت 2010 الجريدة الرسمية رقم 49، مؤرخة في 29 غشت 2010.

قائمة المراجع المعتمدة :

- الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول عام 1432 الموافق لـــــ 23 فبراير سنة 2011، يتضمن رفع حالة طوارئ، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 23 فبراير 2011.

- **النصوص التنظيمية.**

أ – المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي87-222 المؤرخ في 27 أكتوبر 1987 المتعلق بانضمام الجزائر لاتفاقية فينا، الجريدة الرسمية العدد 47 الصادرة بتاريخ 1969.
- المرسوم الرئاسي رقم77-54 المؤرخ في01 مارس 1977 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية الجريدة الرسمية لسنة 1977.
- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان لسنة 1999، الجريدة الرسمية العدد29 بتاريخ 12 جوان1991.
- المرسوم الرئاسي رقم 92-44المؤرخ في 09 فيفري سنة 1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية العدد10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.
- المرسوم الرئاسي رقم 2000-101 مؤرخ في 50 صفر عام 1421 الموافق لـــــ 09 مايو سنة 2000، يتضمن تنصيب اللجنة الوطنية لإصلاح المنظومة التربوية، الجريدة الرسمية العدد 27 المؤرخة في 10 مايو 2000.
- المرسوم الرئاسي رقم 99-234المؤرخ في 09 سبتمبر 1999 يتضمن إحداث اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية العدد 74 بتاريخ 20أكتوبر 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم99- 196، المؤرخ في 01 أوت 1999 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 51، المؤرخة في 02 أوت 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22 نوفمبر2000 يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، الجريدة الرسمية، العدد74، المؤرخة في 26 نوفمبر2000.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-403، المؤرخ في نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية عدد 79 المؤرخ في 01 ديسمبر2002.

- المرسوم الرئاسي رقم05-278 المؤرخ في 14 أوت 2005 يتضمن استدعاء الناخبين للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم 29 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية رقم 99 المؤرخة في 15 أوت 2005.
- المرسوم الرئاسي رقم 08-365مؤرخ في 15 نوفمبر2008، يتضمن تعين الوزير الأول الجريدة الرسمية رقم 64 مؤرخ في 17 نوفمبر 2008.

ب - المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 18 جانفي1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الصادر في الجريدة الرسمية رقم 04 الصادرة في 28 جانفي1998.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-189 المؤرخ في 23 جوان1990 المحدد لصلاحيات وزير الاقتصاد، الجريدة الرسمية 1990، العدد 26.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-201 المؤرخ في 25 جوان 1991 يضبط حدود الوضع في مركز للأمن وشروطه، تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 196-91 المؤرخ في 04جوان 1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، الجريدة الرسمية العدد 31 المؤرخة بتاريخ 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-202 المؤرخ في 25 جوان 1991 يضبط حدود الوضع تحت الإقامة الجبرية وشروطها، تطبيقا للمادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 196-911، الجريدة الرسمية عدد 31 بتاريخ 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-203 المؤرخ في 25 جوان 1991 يضبط حدود كيفية تطبيق تدابير المنع من الإقامة المتخذة طبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي91-196، الجريدة الرسمية العدد31، المؤرخة في 26 جوان 1991 .
- المرسوم التنفيذي رقم 91-204 المؤرخ في 25 جوان 1991 يحدد شروط تطبيق المادة 07 من المرسوم الرئاسي91-196، الجريدة الرسمية عدد 31 المؤرخة بتاريخ 26 جوان 1991.
- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية عدد 64 مؤرخ في30 أوت 1998.

قائمة المراجع المعتمدة :

- **الأنظمة الداخلية:**

- النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 2000-46.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم2000-77.

- **الآراء والقرارات:**

- رأي رقم/8 ر .ق . ع /م. د 1999/ المؤرخ في 21 فيفري1999، وذلك بمناسبة النظر في مدى مطابقة القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 09 مارس 1999.
- رأي رقم/06 ر.ف.م/م 98 / المؤرخ في 19 جوان،1998، وذلك بمناسبة مناسبة النظر في مدى مطابقة أحكام النظام الداخلي لمجلس الدولة مع أحكام الدستور.
- رأي رقم 01/02 ر . ت . د / م . د / المؤرخ في 03 أفريل 2002، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 22 المؤرخ في 03 أفريل 2002.
- الرأي رقم 01/08 ر . ت. د / م . د مؤرخ في 07 نوفمبر2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم63، المؤرخ في 16 نوفمبر2008.
- القرار رقم 01 ـــ ق .م .د ـــ89 المتعلق بمراقبة القانون العضوي للانتخابات لسنة1989 المؤرخ في 20 أوت 1989.

ثانيا: المؤلفات.

- **باللغة العربية.**

1- **أحمد الخطيب نعمان**، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

2- **أحمد عجيلة عاصم**، و**د.عبد الوهاب محمد رفعت**، النظم السياسية، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

3- **أحمد وافي وبوكرا إدريس**، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، 1992.

4- **إبراهيم شيحا**، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية.

5- **إبراهيم أبوا خزام**، الوسيط في القانون الدستوري الدساتير والدول ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، ط 02، 2010.

6- **د. إدريس بوكرا**، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003.

7- **د. إدريس بوكرا**، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

8- **د. اسماعيل البدوي**، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1993.

9- **بشير علي محمد الباز**، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

10- **د. السعيد السيد علي**، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، الإسكندرية، 1999.

11- **السيد صبري**، مبـــــــادئ القـــانون الدستوري، المطبــــــــــــعة العالمــــــية، 1949.

12- **العيفا أو يحي**، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002.

13- **د. جوي تابت**، ترجمة محمد عرب صاصلا، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2008.

14- **جابر جاد نصار**، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

15- **د. حازم صادق**، سلطة رئيس الدولة بين النظام البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية 2009.

16- **حميد الساعدي**، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة للنظم السياسية، دار عطوة للطباعة، القاهرة، 1981.

17- **حسين عثمان محمد عثمان**، الوسيط في القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية مصر، 2002.

18- **رأفت فودة**، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971، دار النهضة العربية.

19- **سامي جمال الدين**، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.

20- **سعاد عمير**، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمّة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2000.

21- **د. سعيد بوالشعير**، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر 1993.

22- **د. سعيد بوالشعير**، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

23- **د. سليمان محمد الطماوي**، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الخامسة، مطبعة جامعة عين الشمس، 1986.

24- **د. سليمان محمد الطماوي**، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر 1988.

25- **د. صالح بلحاج**، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

26- **د. عبد الله بوقفة**، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائر، دار هومة الجزائر.

27- **د. عبد الله بوقفة**، الدستور الجزائري نشأته-محدداته-أحكامه، دار ريحانة للنشر، الجزائر، 2002.

28- **د. عبد الله بوقفة**، النظم الدستورية والسلطة التنفيذية بين التعسف والقيد -دراسة مقارنة- نظرية وطبيعة الدول والحكومات، دار الهدى، الجزائر، 2010.

29- **عبد الرضا حسين الطعان**، تركز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا) ، الطبعة الأولى، بنغازي، دار الكتب الوطنية، 2001.

30- **د. عبد العزيز الجوهري**، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.

31- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله**، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995.

32- **د. عبد العظيم عبد السلام**، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، 2004.

33- د. **عبد الكريم علوان،** الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الأول، الطبعة الأولى المبادئ العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1997.

34- **عز الدين بغدادي،** الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائر، دراسة مقارنة مع النظام المصري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية 2009.

35- د. **عمار بوضياف،** الوجـيز في القانــــون الإداري، دار ريحـــــــانة، الجزائر، 1999.

36- د. **عمر حلمي فهمي،** الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1980 .

37- د. **فتحي فكري،** القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، 2003.

38- د. **فوزي أوصدي،** الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

39- د. **فوري أوصديق،** فـــــــصول دستورية، دار الخلـــــــدونية، 2012.

40- د. **قائد محمد طربوش،** السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996.

41- د. **قائد محمد طربوش،** السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1995.

42- **لآري إلوتز،** ترجمة جابر سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 1996.

43- د. **موريس دوفرجيه،** المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.

44- **لويد جنس،** تفسير السياسة الخارجية، ترجمة محمد بن احمد مفت ومحمد السليم سالم عمادة شؤون المكتبات، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 1989.

45- د. **ماجد راغب الحلو،** الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.

46- د. **محسن خليل،** النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الجزء الثاني.

47- د. **محفوظ لعشب،** التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية 2000.

48- **د. محمد بسلطان**، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول، طبعة ثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.

49- **محمد صغير بعلي**، الوجيـــــز في المنـــازعات الإداريـــة، دار العـــــلوم، الجـــزائر، 2005.

50- **د. مولود ديدان**، مبـــادئ القانون الدستـــوري في الـــجزائر، دار بلـــقيس، الجـــزائر، 2010.

51- **نعمان أحمد الخطيب**، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2004.

52- **وجدي ثابت غبريال**، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشاة المعارف الإسكندرية، 1988.

- **باللغة الفرنسية**:

1 – Ahmed Mahiou, la constitution algérienne et le droit international in, RGDIP. N°2. 1990.

2 -Andrè Houriou,et Jean Gicquel, et Patrice Gelard, droit constitutionnel et intuitions politiques,7 eme édition, paris ,1980.

3-Bekhechi. (M), La Constitution Algérienne de1976 et Droit International, O P U, Alger, 1989.

4 - Dider Maus, Le parlement sous «V République» P.U.F Que sais-je? Presse Universitaire de France, 1ère édition 1989.

5 - Gerard Bourdeau, le contrôle parlementaire, documentation d’étude de droit constitutionnel et institutionnel politique, N° 14, 1970.

- Jean pierre Camby, le droit d´amendement, R .D. P ,N°6,L .G .D . J, paris,2000.

7 - Joy Fouad Tabet, La faculté d’empêcher du chef de l’état en droit comparé : droit du chef de l’état de s’opposer aux lois,1ère édition, bruylant, delta . L .g .d .j . 2001.

8 - khalfa Mameri, Réfraction sur la constitution Algérienne du 22 /11/ 1976, 2eme Edition, O P U, ALGER, 1982 .

9 - Luois Trotabas. et Pole Lsorat, Manuel de droit public, 23ème édition. l .g. d .j . 1996.

10 - phillippe Ardant, Institution politique et droit constitutionnel, 8éme édition, 2 delta, 1996.

11 - Pierre Avril / Jean Gicquel, droit parlementaire, 2eme, édition, Montchrestien, France.

12 - Richard Moulin, le présidentialisme et la classification des régimes politiques .G.D.J, paris,1978 .

ثالثا: الرسائل الجامعية.

- **بالعربية.**

1- **الأمين شريط،** خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة قسنطينة، 1999.

2- **سعيد بوالشعير،** علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه، معهد الحقوق جامعة الجزائر، 1985.

3- **عمر ثامري**، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، الجزائر، 2006.

4- **عبد الله بوقفة،** العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، الجزائر، 2001.

5- **عقيلة خرباشي،** مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة باتنة، 2010.

- **بالفرنسية**

1- Amina Hartani, le pouvoir présidentiel dans la constitution de 1996, thèse doctorat, faculté de droit d'Alger, 2003.

رابعا: المقالات العلمية.

- **بالعربية:**

1- **أحمد طرطار،** دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، العدد17، 2007.

2- **أحمد مطاطة،** مجلس الأمة في التجربة الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلة مجلس الأمة، العدد 18، سنة2002.

3- **إبراهيم بولحية،** العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور1996، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 24-23 أكتوبر 2000.

4- **د. إدريس بوكرا،** مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، دراسات ووثائق، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، نشريات مجلس الأمة، أفريل 2004.

5- **د .إدريس بوكرا**، المراجعة الدستورية في الجزائر بيت الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد الأول، 1998.

6- **د. الأمين شريط**، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، وقائع اليوم الدراسي حول "القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08مارس 1999 بين النص والواقع"، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يوم 23أكتوبر2001 .

7- د. **الأمين شريط**، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

8- **د. الأمين شريط**، واقع البيكاميلالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقي الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان، الجزائر، 29-30 أكتوبر2002.

9- **د. الأمين الشريط**، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة) ، مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 10، 2005.

10- **الطاهر خويضر**، دور اللجان المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية (دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس أفريل 2004.

11- **العيد عاشوري**، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2003.

12- **بشير يلس شاوش**، صانعو القانون، مداخلة بالملتقى الوطني حول موضوع: إشكالية المادة 120 من دستور 1996، يومي 06-07 ديسمبر2004.

13- **د. بوزيد لزهاري**، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، العدد 07، 2004.

14- **بوزيد لزهاري**، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر، العدد 09، جويلية 2005 .

15- أ. **حمامي ميلود**، قراءة قانونية في التعديل الدستوري لسنة 2008، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة، العدد 23، جويلية 2009.

16- **رسالة مجلس الأمة**، البرلمان وقوانين المالية، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة العدد 04، أكتوبر 2003.

17- أ. **سعيد مقدم**، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري بحث مقدم في الملتقي الوطني حول موضوع "إشكالية المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية" نشرايات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ديسمبر 2004.

18- **سيد خليل هيكل**، ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية في كل من الدستورين الفرنسي والمصري، مجلة الدراسات القانونية، مصر، العدد07، 1985.

19- **سليم قلالة**، علاقة الحكومة بالبرلمان، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، يومي 23-24 أكتوبر 2000.

20- **د. شريف كايس**، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلافات بين الغرفتين، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، الجزء الأول، 29-30 أكتوبر2002.

21- أ. **صاش جازية**، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر مجلة الفكر البرلماني، نشرية تصدر عن مجلس الأمة، العدد 20، 2008.

22- أ. **عبد الوحيد صرارمة**، الرقابة على الأموال العمومية، كأداة لتحسين التسيير الحكومي المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 08-09 مارس2005.

23- **عبد العزيز علاني**، سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء37، رقم 02، 1998.

24- **د. علي الصاوي**، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، العملية التشريعية في الدول العربية أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية تصدر بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)بيروت فيفري 2003 .

25- **د. علي موسي**، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، بيروت، فيفري 2003.

26- **د. عمار بوضياف**، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد القضائي وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 نشرية تصدر من مجلس الأمة سنة 2006.

27- **د. عمار عوابدي**، فكرة القوانين العضوية وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003.

28- **د. قشي الخير**، تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد الرابع، 1995.

29- **د. قشي الخير**، مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الخامس، منشورات جامعة باتنة (الجزائر) ، جوان1996.

30- **محمد هلال الرفاعي**، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الأمريكي، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 10، العدد02، 2010.

31- **د. محمد المصالحة**، العملية التشريعية في الدول العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ، بيروت، فيفري 2003.

32- **د. محمد بوسلطان**، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، 23-24 أكتوبر 2000، الجزائر.

33- **محمد المصالحة**، نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، أوراق الندوة البرلمانية العربية، بيروت، 04-06 فبراير2003 .

34- **محمد ارزقي نسيب**، بعض الملاحظات حول كيفية تصور العلاقة بين البرلمان بغرفتيه مع السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية والحكومة)، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23-24 أكتوبر2000 .

35- **مسعود شيهوب**، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 02، 2003 .

36- **مسعود شيهوب**، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، الجزء 36، رقم01، 1998.

37- **مقران آيت العربي**، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني عدد خاص، نشريات مجلس الأمة، ديسمبر 2003.

38- **مراد بدران**، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضي المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 02، 2000.

39- أ. **مزود أحسن**، الفصل بين السلطات في دستور 1996، بحث مقدم في الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 23-24 أكتوبر 2000.

40- **نصر الدين معمري**، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع، 2004.

41- أ. **يحي بوخاري**، مداخلة حول إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية 15 فبراير 2009، الجزائر.

42- **ملخص المالية العامة لاستخدام البرلمانيين**، إجراءات الميزانية، معجم المصطلحات المتعلقة بالميزانية، دليل عام، وضعت الوثيقة بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موريتانيا.

- **بالفرنسية**.

1 -A. Laraba, Chronque de Droit conventionnel Algérien 1989,1994 Revue Idara, N 1 .

2 - Souad Shaouti et B .Etien. la légalité d'exception dans la constitution Algérienne du 22 /11/1976, R.A. N° 04 .1978 .

3 - Taha Talab, du monocephalisme de l exécutif dans le régime politique Algérien, R.A.S.J.E.P. N 03 septembre 1990.

4 - Tranka, la commission mixte paritaire, R.D.P, N 3, 19962.

خامسا: الندوات والملتقيات والأيام الدراسية.

1- الندوة الوطنية حول موضوع علاقة الحكومة بالبرلمان، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، 2000.

2- وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم99-02 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، 23 أكتوبر 2001.

3- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول والثاني، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، 30–29 أكتوبر 2002.

4- الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996 دراسة تحليلية، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، يومي 07–06 ديسمبر 2004.

5- حصيلة الدورة التشريعية الرابعة 1997-2002، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

6- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة 2002–2007، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

7- مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشريات مجلس الأمة، 2000.

8- حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة الشريعية الرابعة، نشرية المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002.

9- حصيلة نشاطات مجلس الأمة جانفي 1998، 2004، نشريات مجلس الأمة.

10- المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، 08-09 مارس 2005.

11- النشرية الصادرة بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(UNDP).

سادسا: المجلات والجرائد.

1- مجلة الفكر البرلماني، مجلة دورية تصدر عن مجلس الأمة كل شهرين.

2- مجلة إدارة ، مجلة دورية تصدر عن المدرسة الوطنية الإدارة.

3- المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، تصدر عن جامعة الجزائر.

4- مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، تصدر عن جامعة باتنة.

5- مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية.

6- مجلة الدراسات القانونية، مجلة تصدر عن جامعة مصر.

7- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، السنة الرابعة رقم 240، الصادرة في 20 يوليو 2011.

8- جريدة الشروق اليومي بتاريخ 14 جويلية 2003، العدد 812.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

فهرس المحتويات:

فهرس المحتويات:

ملخص:

تعتبر الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، واكتساب البرلمانات لهذه الوظيفة الهامة كان وليد تطورات تاريخية، مكنتها لتصبح المشرع الأصلي باسم الشعب.

لكن ولأسباب متعددة تضاءل الدور التشريعي للبرلمان فاسحا المجال لتدخل السلطة التنفيذية بالتشريع، بل وأضحى ما يمكن الاصطلاح عليه بالتشريع الحكومي الجزء الغالب على التشريعات الصادرة في مقابل تقوية السلطة التنفيذية لأسباب مختلفة منها البحث عن الفاعلية من جهة وشخصنة السلطة من جهة أخرى، ونقص تكوين أعضاء البرلمان، ووجود أغلبية برلمانية مهيمنة بالإضافة إلى الأسباب التقليدية المعروفة كبطء عمل البرلمان للمصادقة على القوانين، وكذا الإطار الزمني الذي ينعقد فيه، تعد أسباب جدية تعكس الموقف الضعيف للبرلمان في علاقته الوظيفية مع السلطة التنفيذية.

حيث سيطرت السلطة التنفيذية، مجسدة في رئيس الجمهورية على العمل التشريعي لأن نصوص مواد الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، خولت لرئيس السلطة التنفيذية صلاحيات جد واسعة، حيث لم تقف سلطته عند حدود التشريع في الظروف الاستثنائية بل امتدت اختصاصاته التشريعية إلى الحالة العادية، عن طريق التشريع بأوامر، وباللجوء إلى الشعب في أية قضية، كما له حق المبادرة بتعديل الدستور، بالإضافة إلى تأثير رئيس الجمهورية المباشر على اكتمال مسار القانون، فهو من يملك حق طلب إجراء مداولة ثانية على قانون صادق عليه البرلمان، وهو من ينفرد بعمليتي إصدار ونشر القانون، وبذلك اتسعت سلطة اختصاصاته على حساب السلطة التشريعية الذي يكاد ينعدم دورها كليا، وكأنها تحولت في اغلب الأحيان إلى مؤسسة دستورية للموافقة على ما تتقدم به السلطة التنفيذية.

ليتلاشى بذلك دور النواب لتحل محله سلطة الحكومة التي تسيطر على المبادرة بمشاريع القوانين التي تأخذ نسبة 90٪ مقارنة باقتراحات القوانين المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني، والامتيازات التي تحظي بها هذه المشاريع من حيث الأفضلية والأولوية، إضافة إلى تفوقها في مناقشة القوانين وتقديم التعديلات اللازمة بشأنها بدون أي قيد ولا شرط عكس النواب المحاصرين بعامل النصاب والوقت.

ويظهر تأثير السلطة التنفيذية أكثر على النشاط البرلماني وتوجيهه في الوجه التي يخدمها وتقييد الإنتاج التشريعي، حين تتدخل من أجل ترتيب مواضيع جدول أعمال البرلمان حسب الأولوية التي تتطلبها السياسة العامة التي رسمها رئيس السلطة التنفيذية، بل وتمكينها من إضفاء طابع الاستعجال على بعض النصوص القانونية لإدراجها في جدول الأعمال.

ذلك ما أحدث إخلال بالقاعدة التي تقضي بأن المؤسسات الدستورية تؤثر وتتأثر ببعضها أثناء أدائها للمهام المنوطة بها، فينتج عن ذلك التعاون والتوازن بينهما، هذا ما لم نجده في النظام الدستوري الجزائري، ويرجع سبب ذلك إلى سيطرة السلطة التنفيذية على الاختصاصات التشريعية مما أدى إلى تزايد صعوبة قيام السلطة التشريعية بمهامها المتمثلة في الرقابة والتشريع خاصة.

Résumé :

La fonction législative est considérée pour tous les systèmes politiques comme l'une des fonctions constitutionnelles de l'Etat, comme étant le cadre le plus important pour l'expression de la volonté populaire. Les parlements ont acquis cette fonction importante à travers les développements historiques qui leur ont permis de devenir le législateur principal au nom du peuple.

Cependant et pour des motifs différents, le rôle législatif du parlement a diminué en permettant au pouvoir exécutif d'intervenir dans la législation, ce qui a rendu la législation gouvernementale prédominante dans les législations promulguées afin de renforcer le pouvoir exécutif pour des motifs différents considérés comme des motifs sérieux reflétant la position de faiblesse du parlement dans sa relation fonctionnelle avec le pouvoir exécutif, savoir : la recherche de l'efficience d'une part et la personnalisation du pouvoir d'autre part, le manque de formation des membres du parlement, l'existence d'une majorité parlementaire prédominante, en plus des raisons classiques connues, savoir : le retard de la ratification des lois par le parlement, ainsi que le cadre temporel de sa réunion.

Le pouvoir exécutif prédomine, à travers la personne du président de la république, sur le travail législatif étant donné que les textes et les articles de la constitution et de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, ont attribué au président du pouvoir exécutif des pouvoirs très étendus du fait que son pouvoir ne se limite pas à la législation dans des conditions exceptionnelles mais ses compétences législatives s'étendent au cas ordinaire, à travers la législation par des ordonnances et le recours au peuple pour toute affaire, ainsi qu'il a le droit de prendre l'initiative pour la modification de la constitution. Le président de la république a une influence directe sur l'accomplissement du parcours de la loi, étant donné qu'il est la personne ayant le droit de demander une deuxième délibération sur une loi ratifiée par le parlement, et il est le seul pouvant effectuer les deux opérations de promulgation et de publication de la loi, c'est pour cela que le pouvoir de ses compétences prédomine sur le pouvoir législatif dont le rôle est presque inexistant, comme si ce dernier est devenu le plus souvent une institution constitutionnelle pour l'approbation de tout ce que présente le pouvoir exécutif.

A cet effet, le rôle des députés commence à disparaitre en se substituant par le pouvoir du gouvernement qui détient l'initiative aux projets des lois qui acquièrent 90% par rapport aux propositions des lois présentées par les députés de l'assemblée populaire nationale, et les avantages attribués à ces projets quant à la préférence et la priorité, ainsi que sa prédominance dans les discussions des lois et la présentation des modifications nécessaires purement et simplement contrairement aux députés qui sont limités dans le temps.

L'influence du pouvoir exécutif apparait le plus sur l'activité parlementaire à travers sa manipulation en fonction de ses intérêts et en limitant la production législative par l'intervention dans l'arrangement des sujets de l'ordre du jour du parlement selon la priorité exigée par la politique générale dressée par le président du pouvoir exécutif. En outre, le pouvoir exécutif a la possibilité de revêtir quelques textes légaux du caractère provisoire à l'effet de les insérer dans l'ordre du jour.

Cela a transgressé la règle, disant que les institutions constitutionnelles s'influencent en exerçant leurs missions, s'entraident et créent donc un équilibre entre elles, que nous retrouvons pas dans le système constitutionnel algérien à cause de la prédominance du pouvoir exécutif sur les compétences législatives, ce qui a rendu difficile au pouvoir législatif d'exercer ses missions notamment le contrôle et la législation.